

**Die Errichtung der villes nouvelles
in Frankreich**

**- Probleme der Stadtentwicklung in einem
Zentralstaat -**

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau**

**vorgelegt von
Joachim Schilly
aus Saarlouis /Saar**

1980

**Die Errichtung der villes nouvelles
in Frankreich**

**- Probleme der Stadtentwicklung in einem
Zentralstaat -**

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau**

**vorgelegt von
Joachim Schilly
aus Saarlouis/Saar**



Erstreferent: Prof. Dr. Martin Bullinger

Zweitreferent: Prof. Dr. Michel Fromont, Dijon

Tag der mündlichen Prüfung: 14. Mai 1980

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Einleitung	1
2. Die Funktion der villes nouvelles in der Politik des aménagement du territoire	8
2.1. Das aménagement du territoire in Frankreich	8
2.2. Die Zunahme der Stadtbevölkerung	11
2.2.1. Die Zunahme der Stadtbevölkerung als weltweit feststellbare Erscheinung	11
2.2.2. Die besondere Entwicklung in Frankreich	12
2.2.2.1. Das Wachstum der französischen Städte	13
2.2.2.1.1. Entwicklung der Urbanisierung seit dem 2. Weltkrieg	13
2.2.2.1.2. Gründe für die verspätete Entwicklung in Frankreich	16
2.2.2.2. Das überproportionale Wachstum der Pariser Region	18
2.2.2.2.1. Bevölkerungsentwicklung der Pariser Region	19
2.2.2.2.2. Ursachen dieser Entwicklung	22
2.2.3. Das Verhältnis von aménagement du territoire zum Städtebau	27
2.3. Versuche zur Lösung der entstandenen Probleme vor 1965	29
2.3.1. Die Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg	30
2.3.1.1. Träger des Wohnungsbaus	30
2.3.1.2. Rechtsformen der Realisierung	32
2.3.2. Die Städtebaugesetzgebung von 1958	35
2.3.2.1. Die plans d'urbanisme	36
2.3.2.1.1. Grundstrukturen	36
2.3.2.1.2. Städtebau der "Befreiungen"	39
2.3.2.2. Zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.)	42
2.3.2.2.1. Zielsetzung der Z.U.P.	43
2.3.2.2.2. Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme im Rahmen einer Z.U.P.	44
2.3.2.2.2.1. Vorkaufsrecht	44
2.3.2.2.2.2. Realisierung durch eine société d'économie mixte	47
2.3.2.2.2.3. Finanzierungsmechanismen	52
2.3.2.2.3. Kritik an dem Z.U.P.-Verfahren	58
2.3.3. Raumordnerische und städtebauliche Mißstände in den Ballungsgebieten	62
2.3.3.1. Die Zersiedelung der Landschaft im Umkreis der Städte	62

2.3.3.2.	Das Fehlen von Arbeitsplätzen in den grands ensembles	65
2.3.3.3.	Die Verödung der grands ensembles	66
2.3.3.4.	Die ungesunde Sozialstruktur der grands ensembles	68
2.3.3.5.	Das Fehlen von Einrichtungen des Gemeinbedarfs	69
2.4.	Einschnitt Mitte der 60er Jahre	72
2.4.1.	Pariser Region	72
2.4.1.1.	Die Ausarbeitung des S.D.A.U.R.P.	72
2.4.1.2.	Die villes nouvelles im S.D.A.U.R.P.	76
2.4.1.3.	Kritische Würdigung des Konzepts	80
2.4.2.	Die Ballungsgebiete der Provinz	87
2.4.2.1.	Die métropoles d'équilibre	87
2.4.2.2.	Die Ausarbeitung von schémas directeurs für die métropoles d'équilibre	88
2.4.2.3.	Die villes nouvelles der schémas directeurs der Provinz	90
2.4.2.3.1.	Funktion für die dazugehörenden Räume	90
2.4.2.3.2.	Bedeutung der villes nouvelles der Provinz für die nationale Raumordnungs- politik	96
2.4.3.	Die Entscheidung für die Errichtung einer ville nouvelle	100
2.4.3.1.	Durchführung der Untersuchungen im Rahmen der schémas directeurs d'aménagement	100
2.4.3.2.	Die endgültige Entscheidung	102
2.5.	Villes nouvelles mit reiner Entwicklungsfunktion?	107
2.5.1.	Die strukturschwachen Gebiete in Frankreich	108
2.5.1.1.	Die Strukturprobleme des ländlichen Raumes	108
2.5.1.2.	Die besonderen Probleme der westlichen Landesteile ...	110
2.5.2.	Der Ausbau des Netzes zentraler Orte	112
2.5.2.1.	Die "armature urbaine" in Frankreich	113
2.5.2.2.	Die verschiedenen Förderungsprogramme	114
2.5.2.3.	Das Fehlen einer Politik der villes nouvelles mit Entwicklungsfunktion	116
3.	Die von der Errichtung der villes nouvelles Betroffenen	118
3.1.	Die Ebene der einzelnen ville nouvelle	119
3.1.1.	Die Gemeinden, in deren Gebiet eine ville nouvelle errichtet wird	120
3.1.1.1.	Die Berührungspunkte der Gemeinden mit den villes nouvelles	120
3.1.1.2.	Die französische Gemeindestruktur	121
3.1.1.3.	Die Zweckverbände nach allgemeinem Recht	125

	Seite
3.1.1.4. Kooperationsformen nach der loi Boscher	130
3.1.1.4.1. Vorgeschichte des Gesetzes	130
3.1.1.4.2. Zone d'agglomération nouvelle (Z.A.N.) ...	131
3.1.1.4.3. Syndicat communautaire d'aménagement	134
3.1.1.4.4. Communauté urbaine	139
3.1.1.4.5. Ensemble urbain	143
3.1.1.4.6. Kritik an den Modellen der loi Boscher ...	147
3.1.1.5. Die Vertretung der Interessen der neuen Einwohner	152
3.1.1.5.1. Die Modelle der loi Boscher	152
3.1.1.5.2. Kritische Würdigung	154
3.1.1.6. Die Regelungen im finanziellen Bereich	157
3.1.1.6.1. Aufspaltung der Abgabenhöhe	157
3.1.1.6.2. Haushaltsbestimmungen	160
3.1.1.6.3. Finanzielle Vergünstigungen für die Gemeindeverbände	162
3.1.2. Die Beteiligung eines Entwicklungsträgers	165
3.1.2.1. Die bereits vorhandenen Organismen	165
3.1.2.2. Die missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles	167
3.1.2.3. Die endgültige Beauftragung eines Entwicklungs- trägers	171
3.1.2.3.1. Die vorhandenen Möglichkeiten	171
3.1.2.3.2. Interne Struktur der établissements publics d'aménagement	175
3.1.2.3.3. Aufgaben der établissements publics d'aménagement	178
3.1.2.4. Die Beziehungen der E.P.A. zu den Gemeindeverbänden ..	182
3.1.2.4.1. Vertrag nach art. L.172-5 Code des communes	182
3.1.2.4.2. Tatsächliches Gewicht der Vertrags- parteien	186
3.1.3. Die Einbeziehung des nichtöffentlichen Sektors	190
3.1.3.1. Wohnungsbauunternehmen	190
3.1.3.2. Privatwirtschaft	194
3.1.3.2.1. Ansiedlung von Unternehmen in der Folge des Wohnungsbaus	194
3.1.3.2.2. Beteiligung der Unternehmen an den städtebaulichen Maßnahmen in der Folge der Ansiedlungen am Golf von Fos	196
3.1.3.3. Gewerkschaften	201
3.2. Die übergeordnete Ebene	204
3.2.1. Unterstützung von Seiten der Territorialverwaltung	205
3.2.1.1. Die départements	205

	Seite
3.2.1.2. Die Regionen	209
3.2.1.2.1. Grundzüge der Regionalreformen	209
3.2.1.2.2. Die Wahrnehmung von Aufgaben bei der Realisierung der villes nouvelles	211
3.2.1.2.2.1. Die Region als Stufe staatlicher Verwaltung	211
3.2.1.2.2.2. Die Wahrnehmung eigen- ständiger Aufgaben	217
3.2.1.2.3. Die Sonderstellung der Pariser Region	218
3.2.2. Die Ebene der Zentralverwaltung	221
3.2.2.1. Die Koordinierung auf der Ministerialebene	222
3.2.2.1.1. Von der Errichtung der villes nouvelles betroffene Ministerien	222
3.2.2.1.2. Herkömmliche Koordinierungsverfahren auf Regierungsebene	224
3.2.2.1.3. Koordinierung in der groupe central des villes nouvelles	226
3.2.2.1.3.1. Struktur der groupe cen- tral des villes nouvelles ..	226
3.2.2.1.3.2. Aufgaben der G.C.V.M	229
3.2.2.1.3.3. Arbeitsweise des secré- tarat général	231
3.2.2.2. Die Mittelplanung durch den Plan	233
3.2.2.2.1. Mittelfristige Finanzplanung im Plan de développement économique et social	233
3.2.2.2.2. Die Prioritätsprogramme für die villes nouvelles innerhalb des VI. und VII. Planes	235
3.2.2.2.3. Umfang der Programme für die villes nouvelles	239
4. Die Durchführung der Maßnahmen zur Realisierung der villes nouvelles	242
4.1. Das Planungsstadium	243
4.1.1. Die Durchführung vorbereitender Untersuchungen	243
4.1.2. Die Aufstellung von Bauleitplänen	245
4.1.2.1. Die schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ..	246
4.1.2.1.1. Stellung der S.D.A.U. im Planungs- instrumentarium	247
4.1.2.1.2. Ausarbeitung der S.D.A.U. in den villes nouvelles	250
4.1.2.1.3. Stand der Ausarbeitung in den villes nouvelles	253
4.1.2.2. Die plans d'occupation du sol und ihre Bedeutung für die villes nouvelles	255
4.1.2.3. Entwicklungsplanung in den villes nouvelles?	259
4.2. Die Regelung der Bodenproblematik	263
4.2.1. Die Ziele der Bodenpolitik in den villes nouvelles	263
4.2.2. Die verschiedenen Arten des Erwerbs der benötigten Grundstücke .	266

	Seite
4.2.2.1. Das Vorkaufsrecht im Rahmen der zones d'aménagement différé	266
4.2.2.1.1. Abweichungen gegenüber dem Z.U.P.-Instrumentarium	267
4.2.2.1.2. Inhaber des Vorkaufsrechts	270
4.2.2.1.3. Resultate der Z.A.D.-Politik	273
4.2.2.2. Der freihändige Erwerb von Grundstücken	276
4.2.2.3. Der Erwerb im Wege der Enteignung	278
4.2.3. Die Maßnahmen zugunsten der betroffenen Landwirte	279
4.2.4. Die Finanzierung des Grundstückserwerbs	285
4.2.4.1. Die Finanzmittel, über deren Verwendung der Staat verfügt	285
4.2.4.2. Die den Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Mittel	287
4.2.4.3. Kritik an den Finanzierungsmodalitäten	290
4.3. Die Aufschließung des Gebietes einer ville nouvelle	293
4.3.1. Die äußere Anbindung der villes nouvelles	293
4.3.1.1. Das Erfordernis der Außenanbindung	293
4.3.1.2. Die verzögerte Herstellung der externen Verkehrsverbindungen	295
4.3.2. Die Erschließung der Grundstücke mit Hilfe der zones d'aménagement concerté	297
4.3.2.1. Die Funktionen der Z.A.C.	297
4.3.2.2. Die Grundstrukturen der Z.A.C.	299
4.3.2.2.1. Verfahrensablauf bis zur förmlichen Festlegung einer Z.A.C.	299
4.3.2.2.2. Planungsunterlagen in den Z.A.C.	301
4.3.2.3. Die Finanzierung der Erschließungsmaßnahmen	304
4.3.2.3.1. Aufbringung der Mittel durch die Gemeindeverbände	304
4.3.2.3.2. Die taxe locale d'équipement	308
4.3.2.4. Die Bedingungen der Durchführung der Maßnahmen in den Z.A.C.	310
4.3.2.4.1. Verfahren nach den herkömmlichen Modellen	311
4.3.2.4.2. Durchführung der Maßnahmen im Wege der "convention"	312
4.3.2.4.2.1. Konzertierung im Z.A.C.-Verfahren	312
4.3.2.4.2.2. Inhalt der wechselseitigen Verpflichtungen ...	316
4.4. Die Verwendung der Grundstücke für den Wohnungsbau und für gewerbliche Zwecke	319
4.4.1. Die erschlossenen Grundstücke werden der baulichen Nutzung zugeführt	320
4.4.1.1. Die Übertragung von Nutzungsrechten an den Grundstücken	321

	Seite
4.4.1.1.1. Zielsetzungen, die mit der Übertragung von Nutzungsrechten verbunden sind	321
4.4.1.1.2. Anwendungsbereich	323
4.4.1.1.3. Gesetzliche Möglichkeiten zur Gewährnung von Nutzungsrechten	324
4.4.1.1.4. Bilanz der Politik der Übertragung von Nutzungsrechten	329
4.4.1.2. Der Verkauf von Grundstücken	332
4.4.1.2.1. Verfahren bei der Veräußerung	332
4.4.1.2.2. Auswahl der Erwerber	334
4.4.2. Der Bau von Wohnungen	335
4.4.2.1. Der Wohnungsmarkt im Einzugsbereich der villes nouvelles	335
4.4.2.2. Die Stellung des Wohnungsbaus in den villes nouvelles gegenüber anderen Projekten	337
4.4.2.2.1. Bauplanungsrechtliche Maßnahmen zur Kanalisierung des Wohnungsbaus	337
4.4.2.2.2. Finanzielle Wohnungsbauförderung	342
4.4.2.3. Übernahme einzelner Wohnungsbauprogramme durch Eigentümergemeinschaften?	343
4.4.2.4. Möglichkeiten der Entwicklungsträger, auf die Verwendung der Grundstücke Einfluß zu nehmen	346
4.4.3. Die Schaffung von Arbeitsplätzen in den villes nouvelles	348
4.4.3.1. Die Ziele der Arbeitsplatzpolitik in den villes nouvelles	349
4.4.3.2. Die Mechanismen zur Beeinflussung der Standortwahl der Unternehmen	351
4.4.3.2.1. Finanzhilfen	352
4.4.3.2.2. Sonstige Vergünstigungen für ansiedlungswillige Unternehmen	356
4.4.3.2.3. Besondere Mechanismen in der Pariser Region	357
4.5. Die Erstellung öffentlicher und privater Folgeeinrichtungen	361
4.5.1. Die Funktionen der öffentlichen und privaten Einrichtungen	362
4.5.2. Der Bau der öffentlichen Einrichtungen	364
4.5.2.1. Die verschiedenen Aufgabenträger	364
4.5.2.2. Die Finanzierung der kommunalen Einrichtungen	366
4.5.2.2.1. Finanzierungsarten	366
4.5.2.2.2. Verfahren zur Bewilligung der staatlichen Finanzhilfen	370
4.5.2.2.3. Vorläufige Regelung der Rückzahlung der aufgenommenen Darlehen	374
4.5.3. Die Versorgung mit privaten Dienstleistungen	376
4.5.3.1. Die Programmierung der privaten Einrichtungen	376
4.5.3.2. Die Errichtung von Betrieben des Handels und Handwerks	378

	Seite
4.6. Maßnahmen zur Entwicklung der villes nouvelles zu lebensfähigen Gemeinwesen	381
4.6.1. Die Problematik der räumlichen Zuordnung der städtischen Funktionen	381
4.6.1.1. Die Veränderung der Vorstellungen	381
4.6.1.2. Die Bemühungen zur Mischung der Funktionen in den villes nouvelles	383
4.6.2. Die Kontrolle der Entwicklung in der Zeit	385
4.6.2.1. Die zeitliche Abstimmung der Maßnahmen	386
4.6.2.2. Die Gewährleistung der Anpassungsfähigkeit an veränderte Umstände	388
4.6.3. Die Maßnahmen zur Förderung eines städtischen Lebens	389
5. Die vorläufige Bilanz der Politik der villes nouvelles	393
5.1. Die bisher erzielten Ergebnisse	394
5.1.1. Elemente einer quantitativen Bilanz	394
5.1.1.1. Grundstücksfragen	394
5.1.1.2. Wohnungsbau	397
5.1.1.3. Arbeitsplatzsituation	400
5.1.1.4. Einrichtungen des Gemeinbedarfs	403
5.1.2. Qualitativer Vergleich mit den grands ensembles	406
5.2. Ursachen für die Verzögerungen	412
5.2.1. Externe Faktoren	412
5.2.2. Lokale Gegebenheiten	414
5.2.3. Mangelnde Beachtung des Vorrangs der villes nouvelles	418
5.2.3.1. Im bauplanungsrechtlichen Bereich	419
5.2.3.2. Bei der Beeinflussung von Ansiedlungsentscheidungen ..	421
5.2.3.3. Bei einzelnen Ministerien	424
5.2.4. Mängel in den Verwaltungsstrukturen	425
5.2.5. Unausgewogene Verteilung der finanziellen Lasten	430
5.3. Zukunftsperspektiven	435

VIII.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Gesamtdarstellungen und Monographien

- | | |
|--|---|
| d'ARCY, François | Structures administratives et urbanisation,
Paris 1968
zit.: <i>Structures administratives</i> |
| d'ARCY, François/
MESNARD, André-Hubert/
PRATS, Yves | Les juristes et la ville,
Grenoble 1973 |
| AUBY, Jean-Marie/
DRAGO, Roland | Traité de contentieux administratif, Bd.2, 2. Aufl.,
Paris 1975 |
| AUBY, Jean-Marie/
DUCOS-ADER, Robert | Droit administratif.
La fonction publique. Les biens publics. Les travaux publics. L'expropriation. L'aménagement du territoire, 3. Aufl.,
Paris 1973 (Précis Dalloz)
zit.: <i>Droit administratif</i> |
| BARTHOLOME, Ernst | Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Frankreich,
Diss.jur. Bonn 1968 |
| BATTIS, Ulrich | Partizipation im Städtebaurecht,
Berlin 1976 |
| BAUCHET, Pierre | La planification française, 5. Aufl.,
Paris 1966 |
| BAUMGARTNER, Dirk | Sozialbindung des Eigentums und Enteignung in Frankreich,
Diss.jur. Bonn 1976
zit.: <i>Sozialbindung des Eigentums</i> |
| BELTRAME, Pierre | Les zones à urbaniser en priorité et les zones d'aménagement différé,
Thèse Droit Aix-en-Provence 1965
zit.: <i>Les Z.U.P.</i> |

IX.

- BIAREZ, Sylvie
Une politique d'urbanisme: les
Z.U.P.,
Grenoble o.J.
zit.: *Les Z.U.P.*
- BIELENBERG, Walter
Städtebauförderungsgesetz,
München 1973 ff.
- BLUMANN, Claude
Droit de l'urbanisme,
Paris 1977 (Mémentos Dalloz)
- BOCKEL, Alain
La participation des syndicats
ouvriers au fonctions économiques
et sociales de l'Etat,
Paris 1965
(Bibliothèque constitutionnelle et
de science politique, Tome XVI)
zit.: *Participation des syndicats
ouvriers*
- BONNET, André
La ville nouvelle de l'Isle
d'Abeau,
Mémoire Science administrative
Paris 1970
- BOULOUIS, Jean
Essai sur la politique des sub-
ventions administratives,
Paris 1951
(Cahiers de la Fondation nationale
des sciences politiques, 21)
zit.: *La politique des subventions
administratives*
- BOURJOL, Maurice
La réforme municipale,
Paris 1975
(L'administration nouvelle)
- BOURY, Paul
Les "Z". Zones d'aménagement. Ur-
banisme réglementaire et opération-
nel, 2. Aufl.,
Paris 1975
(Le Moniteur des travaux publics
et du bâtiment)
zit.: *Les "Z"*

- BRAIBANT, Guy
Institutions administratives comparées,
2 Bde., o.O. 1974-1975
(Fondation nationale des sciences politiques)
- BRISSY, Yves
Les villes nouvelles,
Paris 1974
(L'administration nouvelle)
- CASPER, Ullrich
New Towns als Mittel der regionalen Industrialisierungspolitik in unterentwickelten Regionen Großbritanniens,
Diss. Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften Kiel 1975, Berlin 1975
zit.: *New Towns*
- CHATIN, Catherine
9 villes nouvelles,
Paris 1975
(Aspects de l'urbanisme)
- CHEDEVILLE, Christian
La régionalisation du Plan,
Mémoire Sciences économiques
Paris 1972
- CLERC, Paul
Grands ensembles, Banlieues nouvelles,
Paris 1967
(Centre de recherche d'urbanisme, Institut national d'études démographiques, Travaux et Documents. Cahier n° 49)
zit.: *Grands ensembles*
- CONSTANTINESCO, Vlad/
HOBNER, Ulrich
Einführung in das französische Recht,
München 1974
(JuS-Schriftenreihe, 16)
- LE CORBUSIER
La Charte d'Athènes,
o.O. Nachdruck 1957

- | | |
|-------------------|---|
| CORNU, Marcel | La conquête de Paris.,
o.O. 1972
zit.: <i>La conquête</i> |
| DAVID, Carl-Heinz | Ausländische Raumordnungsprobleme
in rechtsvergleichender Sicht.
Rechts- und Verwaltungsprobleme
der Raumordnung in Frankreich, Eng-
land und den Niederlanden,
Münster 1975
(Beiträge zum Siedlungs- und
Wohnungswesen und zur Raumplanung.
Bd.30)
zit.: <i>Ausländische Raumordnungs-
probleme in rechtsvergleichender
Sicht</i> |
| DEBBASCH, Charles | Contentieux administratif,
Paris 1975 (Précis Dalloz) |
| DEBBASCH, Charles | Institutions administratives,
3.Aufl.,
Paris 1975 |
| DEBBASCH, Charles | Science administrative, 3.Aufl.,
Paris 1976 (Précis Dalloz) |
| DENOYELLE, Robert | Le promoteur de constructions
immobilières,
Paris 1965
(L'administration nouvelle)
zit.: <i>Promoteur</i> |
| DOUBLET, Maurice | Paris en procès,
Paris 1976 |
| DUFAU, Jean | Le domaine public,
Paris 1977
(Collection Actualité juridique) |
| DURRIEU, Yves | L'impossible régionalisation ca-
pitaliste. Témoignages de Fos et
du Languedoc,
Paris 1973
zit.: <i>L'impossible régionalisation</i> |

XII.

ERNST, Werner/
ZINKAHN, Willy/
BIELENBERG, Walter

Bundesbaugesetz, 3. Aufl.,
München 1978

Europa-Glossar der Rechts-
und Verwaltungssprache,
Band 9: Raumordnung

erarbeitet von einer Kommission
des Internationalen Instituts
für Rechts- und Verwaltungssprache
unter den Auspizien des Europa-
rats,
Berlin, München, Paris 1970

FERID, Murad

Das französische Zivilrecht,
2 Bde.,
Frankfurt, Berlin 1971

FORSTHOFF, Ernst

Traité de droit administratif
allemand.
Traduit de l'allemand par Michel
Fromont,
Bruxelles 1969
zit.: *Traité de droit administra-
tif allemand*

FOURASTIE, Jean/
COURTHEOUX, Jean-Paul

La planification économique en
France, 2. Aufl.,
Paris 1968
(SUP "L'économiste")
zit.: *Planification économique*

FRANC, Robert/
FRANC, Colette

Le scandale de Paris,
Paris 1971

FRITSCH, Adolf

Planifikation und Regionalpolitik
in Frankreich,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1973
(Schriften des Deutschen Instituts
für Urbanistik, 42)
zit.: *Planifikation*

GARREC, Françoise

Planification urbaine et création
des villes nouvelles,
Thèse Droit Caën 1970
zit.: *Planification urbaine*

XIII.

- GODCHOT, Jacques/
 PRADELLE, Rémy
 Les sociétés d'économie mixte
 et l'aménagement du territoire,
 2.Aufl.,
 Paris 1966
 (L'administration nouvelle)
 zit.: *Sociétés d'économie mixte*
- GRAVIER, Jean-François
 L'aménagement du territoire et
 l'avenir des régions françaises,
 Paris 1964
 zit.: *Aménagement du territoire*
- GRAVIER, Jean-François
 Paris et le désert français,
 2.Aufl.,
 Paris 1958
- GRAVIER, Jean-François
 Paris et le désert français en
 1972,
 Paris 1972
 zit.: *Paris*
- HEYMANN, Arlette
 L'extension des villes,
 Paris 1971
 (Dossiers Thémis)
 zit.: *Extension*
- HOMONT, André
 L'expropriation pour cause d'uti-
 lit   publique,
 Paris 1975
 zit.: *L'expropriation*
- HORTUS, Christian
 Les zones d'aménagement concerté
    usage d'habitation, 3 Bde.,
 Thèse Droit Paris I 1974
 zit.: *Les Z.A.C.*
- HOWARD, Ebenezer
 Garden cities of tomorrow, Nach-
 druck,
 London 1965
- L'implantation de bureaux
 dans les villes nouvelles
 Rapport E.N.A. présenté par
 MM. Beneton u.a., sous la direc-
 tion de M. Rickard et M. Salmon-
 Legagneur,
 o.O. 1972

XIV.

- JACQUIGNON, Louis Le droit de l'urbanisme, 5.Aufl.
Paris 1975
- JACQUOT, Henri Le statut juridique des plans
français,
Paris 1973
(Bibliothèque de Droit Public,
Tome CX)
zit.: *Statut juridique*
- JAMOIS, Jean Les zones à urbaniser par priorité,
Paris 1968
(L'administration nouvelle)
zit.: *Les Z.U.P.*
- LACOUR, Claude Aménagement du territoire et dé-
veloppement régional,
Paris 1973 (Mémentos Dalloz)
zit.: *Aménagement du territoire*
- LAMARQUE, Jean Droit de la protection de la na-
ture et de l'environnement,
Paris 1973
mise à jour au 1^{er} janvier 1975
zit.: *Protection de la nature*
- LAMOUR, Philippe 60 millions de français,
Paris 1967
zit.: *60 millions*
- LAMY, Bernard Les nouveaux ensembles d'habita-
tion et leur environnement,
Paris 1971
zit.: *Nouveaux ensembles*
- de LANVERSIN, Jacques L'aménagement du territoire et
la régionalisation, 2. Aufl.,
Paris 1970
zit.: *Aménagement du territoire*
- de LAUBADERE, André Droit public économique, 2.Aufl.,
Paris 1976 (Précis Dalloz)

- | | |
|--|--|
| de LAUBADERE, André | Traité de droit administratif,
Bd.1, 7.Aufl.,
Paris 1976
zit.: <i>Traité</i> , Bd.1 |
| de LAUBADERE, André | Traité de droit administratif,
Bd.2, 6.Aufl.,
Paris 1975
zit.: <i>Traité</i> , Bd.2 |
| de LAUBADERE, André | Traité de droit administratif,
Bd.4, 3. Aufl.,
Paris 1977
zit.: <i>Traité</i> , Bd.4 |
| LAVIOLLE, Claude | La ville nouvelle d'Evry: premier
bilan,
Mémoire Droit Public Paris 1970 |
| LESOURD, Jean-Alain/
GERARD, Claude | Histoire économique XIX ^e et XX ^e
siècles, 2 Bde., 5.Aufl.,
Paris 1970 u. 1971
(Histoire contemporaine)
zit.: <i>Histoire économique</i> |
| LEFEBVRE, André | Villes et planification,
Paris 1973
(L'administration nouvelle) |
| LIET-VEAUX, Georges | Le droit de la construction,
4.Aufl.,
Paris 1976 |
| LOJKINE, Jean | La politique urbaine dans la
région parisienne 1945-1971,
Paris, La Haye 1972
zit.: <i>Politique urbaine</i> |
| MAILLET, Pierre | La croissance économique, 3.Aufl.,
Paris 1972
("Que sais-je?" n° 120)
zit.: <i>Croissance</i> |

- | | |
|--|--|
| MAURICE, René | Le syndicat de communes,
Paris, New York, Barcelona, Mail-
land 1976
(Collection Guides Pratiques Vie
Publique) |
| MENARD, Luc-Alexandre | Administrations centrales et
aménagement du territoire,
Rapport au gouvernement,
Paris 1973
zit.: <i>Administrations centrales</i> |
| MERLIN, Pierre | L'exode rural,
Paris 1971
(Institut national d'études dè-
mographiques, Travaux et Documents,
Cahiers n° 59) |
| MERLIN, Pierre | Les villes nouvelles, 2.Aufl.,
Paris 1972
("Villes à venir") |
| MESNARD, André-Hubert | La planification urbaine,
Paris 1972 (Dossiers Thémis)
zit.: <i>Planification</i> |
| MONOD, Jérôme | Transformation d'un pays,
Paris 1974 |
| MONOD, Jérôme/
de CASTELBAJAC, Philippe | L'aménagement du territoire,
2.Aufl.,
Paris 1973
("Que sais-je?" n° 987) |
| OSSENBOHL, Fritz | Welche normativen Anforderungen
stellt der Verfassungsgrundsatz
des demokratischen Rechtsstaates
an die planende staatliche Tätig-
keit, dargestellt am Beispiel der
Entwicklungsplanung?,
Gutachten B zum 50. Deutschen
Juristentag,
München 1974 |

XVII.

- PRELOT, Marcel/
BOULOUIS, Jean Institutions politiques et droit
constitutionnel, 6.Aufl.,
Paris 1972 (Précis Dalloz)
- PRETECEILLE, Edmond La production des grands ensembles,
Paris, La Haye 1973
(La recherche urbaine, 3)
zit.: *Production*
- REYNAUD, Jean-Daniel Les syndicats en France, 2 Bde.,
Paris 1975
- RIVERO, Jean Droit administratif, 7.Aufl.,
Paris 1975 (Précis Dalloz)
- ROCHEFORT, Michel/
BIDAULT, Catherine/
PETIT, Michèle Aménager le territoire,
Paris 1970
(Collection "Société")
- ROSSILLION, Pierre Les plans d'urbanisme, 2.Aufl.,
Paris 1963
(L'administration nouvelle)
- SAINT-ALARY, Roger Droit de la construction,
Paris 1977 (Thémis.Droit)
- SCHMIDT-ASSMANN Grundfragen des Städtebaurechts,
Göttingen 1972
(Göttinger rechtswissenschaft-
liche Studien, Bd.87)
- SCHRÖDER, Meinhard Die Neuordnung des französischen
Staatsgebietes,
Berlin 1974
(Schriften zum Öffentlichen Recht,
Bd.234)
zit.: *Neuordnung*
- SFEZ, Lucien L'administration prospective,
Paris 1970
(Collection "U", Série science
administrative)

- | | |
|--|--|
| STEINMETZ, Pierre | Problèmes fonciers résultant de la création d'une ville nouvelle. Exemple de Lille-Est, E.N.A., Mémoire de stage 1968 |
| THERON, Jean-Pierre | Recherche sur la notion d'établissement public, Paris 1976
(Bibliothèque de droit public, Tome C XXIII) |
| THUMM, Ulrich | Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik, Berlin 1968
(Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd.3) |
| ULLMO, Yves | La planification en France, Paris 1974
(Etudes politiques, économiques et sociales)
zit.: <i>Planification</i> |
| La ville nouvelle de Saint Quentin en Yvelines | Rapport E.N.A. présenté par MM. Cagnasso u.a., sous la direction de M. Lucien Sfez, o.o. 1971 |
| VIOT, Pierre | L'aménagement du territoire en France, 2 Bde., Institut d'études politiques de l'Université de Paris. Amicale des élèves, 1966-1967 |
| WALINE, Marcel | Précis de droit administratif, 2 Bde., Paris 1969 u. 1970
zit.: <i>Précis</i> |

- WANDER, Hilde Basic data needed for the study of urbanization: an examination of data on the urban population in the censuses of selected countries, Reprinted from: Basic data needed for the study of urbanization, 1974 (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kieler Sonderdrucke, Bd.18)
zit.: *Basic data*
- Z.A.C. et politique urbaine Rapport E.N.A. présenté par MM. Bodet u.a., sous la direction de M. Cousquer et M. Sfez, o.O. o.J.

Beiträge in Zeitschriften, Jahrbüchern und Sammelwerken

- ADLERSTEIN, Wolfgang Zehn Jahre neue Städte - Frankreich blickt zurück, DÖV 1977, 223 ff.
zit.: *Zehn Jahre neue Städte*
- AHTIK, Vito La création des villes nouvelles, Sociologie du Travail 1969, 366 ff.
- ALBERS, Gerd Stichwort: Neue Stadt, in: Handwörterbuch der Raumordnung und Raumforschung, 3 Bde., Hannover 1970, Sp. 2072 ff.
- ALBERTINI, Pierre Une ville en gestation: les structures de l'ensemble urbain du Vaudreuil, A.J.D.A. 1976, 347 ff.
zit.: *Une ville en gestation*
- ALEXANDRE, Pierre Les zones d'aménagement différé en France, Diagonal n° 11 (novembre 1975), 14 f.

- d'ARCY, François
Vers un urbanisme volontaire?,
in: Aménagement du territoire et
développement régional, Bd.3,
Grenoble 1970, S.33 ff.
- d'ARCY, François/
JOBERT, Bruno
Urban planning in France,
in: Planning, politics and public
policy, Hrsg. v. Jack Hayward u.
Michael Watson, Cambridge 1975,
S.295 ff.
zit.: *Urban planning*
- d'ARCY, François/
PRATS, Yves
La notion de concertation dans
la loi d'orientation foncière
et dans son application,
A.J.D.A. 1969, 336 ff.
- L'artisanat en ville
nouvelle
M.T.P. 28 septembre 1974, 43 f.
- AUBERT, Yves
Stratégie et limites de l'ini-
tiative privée,
Projet 1971, 405 ff.
- AUBOYNEAU, Jacques
Les villes nouvelles,
Revue du Trésor n° 12 (décembre
1975), 3 ff.
- AUTEXIER, Christian/
HEPPENHEIMER, Mireille
Essai de définition de l'adminis-
tration de mission,
B.I.I.A.P. 1971, 267 ff.
- BACQUET, Bernard
Les villes nouvelles et l'opinion,
Promotions n° 99, 106 ff.
- BAGUENARD, Jacques
Le contrôle par le juge adminis-
tratif de la légalité des déroga-
tions en matière d'urbanisme,
Gaz.Pal.1974.1.316
zit.: *Contrôle par le juge ad-
ministratif*

- BAGUENARD, Jacques La réforme de la politique foncière (loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975), A.J.D.A. 1976, 228 ff.
zit.: *La réforme de la politique foncière*
- BAILLET, Pierre Les rapatriés d'Algérie en France, N.E.D. n° 4275-4276 (29 mars 1976)
zit.: *Les rapatriés*
- BAILLY, Vincent Grands ensembles immobiliers, Administrer n° 26 (mai 1973), 5 ff.
zit.: *Grands ensembles*
- BASCHWITZ, J. Evolution de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier, Defrénois 1973, 897 ff.
- BASCHWITZ, J. Plans d'occupation des sols, Defrénois 1971, 129 ff.
- BASCHWITZ, J. Les récentes modifications des textes relatif à l'aménagement foncier et à l'urbanisme, Defrénois 1973, 1265 ff.
zit.: *Récentes modifications*
- BAZEX, Michel L'élément prospectif dans la loi d'orientation foncière, R.D.P. 1970, 855 ff.
zit.: *Elément prospectif*
- BERNHARDT, Rudolf Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, ZaöRV 1964, 431 ff.
- BESNARD-BERNADAC, Emmanuel Logement et villes nouvelles, B.I.R.P. n° 8 (décembre 1972), 21 ff.

- BESNARD-BERNADAC, Emmanuel Rapport sur l'état de réalisation des villes nouvelles à l'issue du VI^e Plan (1971-1975), Promotions n° 99, 120 ff.
zit.: *Etat de réalisation des villes nouvelles*
- BESON-GUILLAUMONT, Michèle Le renforcement du régime des zones d'aménagement différé, A.J.D.A. 1972, 206 ff.
zit.: *Zones d'aménagement différé*
- BIAREZ, Sylvie Les zones à urbaniser par priorité. Leur influence dans le cadre de la construction,
in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2, Grenoble 1968-1969, S.449 ff.
zit.: *Les Z.U.P.*
- BIELENBERG, Walter Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung - eine Einführung,
in: Raumplanung-Entwicklungsplanung
Hannover 1972
(Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd.80, Recht und Verwaltung 1), S. 55 ff.
zit.: *Rechts- und Verwaltungsfragen*
- BLEITRACH, Danielle/
CHENU, Alain Aménagement: régulation ou aggravation des contradictions sociales? Un exemple: Fos-sur-Mer et l'aire métropolitaine marseillaise,
in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7, Grenoble 1974, S.185 ff.
zit.: *Fos-sur-Mer*
- BLUMANN, Claude Le contrôle juridictionnel des dérogations en matière d'urbanisme, R.D.P. 1975, 5 ff.
zit.: *Contrôle juridictionnel*

BOCCARA, Bruno

La concession immobilière,
J.C.P.1969.I.2245

BODIGUEL, Jean-Luc/
FAURE, Jean-Louis

Les villes du schéma directeur
de la région parisienne,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7), S.57 ff.
zit.: *Les villes du schéma*, in:
Expérience française

BODIGUEL, Jean-Luc/
SOUCHON, Marie-Françoise

Villes nouvelles: Le Vaudreuil,
L'Isle d'Abeau,
in: Aménagement du territoire et
développement régional, Bd.5
Grenoble 1972, S.375 ff.
zit.: *Villes nouvelles*

BONNEFOUS, Edouard

Réviser une erreur,
Le Monde 7 juin 1977, 17

BONNET, M.

Les structures administratives
des villes nouvelles,
Gaz.Pal.1973.2.Doct.481 ff.
zit.: *Structures administratives*

BOSCHER, Michel

Pleins feux sur les villes nou-
velles,
Promotions n° 99, 34 ff.

BOURY, Paul

Du mal des grands ensembles à la
renaissance des villes,
M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 16 ff.
zit.: *Du mal des grands ensembles*

BOURY, Paul

Les règles de jeu de la concer-
tation en matière d'aménagement
urbain,
M.T.P. 12 juin 1971, 43 ff.
zit.: *Les règles de jeu de la
concertation*

- BOURY, Paul L'urbanisme commercial face à de nouvelles orientations, M.T.P. 23 février 1974, 17 ff.
- BOURY, Paul De l'urbanisme opérationnel à l'urbanisme concerté, M.T.P. 31 juillet 1971, 16 ff.
zit.: *Urbanisme opérationnel*
- BOUSSARD, Pierre L'industrialisation de l'Ouest, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2, Grenoble 1968-1969, S.431 ff.
- BRENAS, Jean Le statut juridique et le rôle des collectivités locales, in: L'expérience française des villes nouvelles, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.177 ff.
zit.: *Statut juridique, in: Expérience française*
- BROCHER, Wolfgang Ziele und Ergebnisse der industriellen Dezentralisierung in Frankreich, Raumordnung und Raumforschung 1971, 265 ff.
zit.: *Ziele und Ergebnisse*
- BRUNS, Thomas Regionalisierung in Frankreich: das Gesetz vom 5. Juli 1972, VerwArch. 1974, 237 ff.
zit.: *Regionalisierung in Frankreich*
- BRUYELLE, Pierre Lille et sa communauté urbaine, N.E.D. n° 4297-4299 (10 juin 1976)
- BUNEL, A. Les habitants des villes nouvelles en quête de démocratie, Economie et Humanisme n° 232 (novembre-décembre 1976), 18 ff.

- de CASTELBAJAC, Philippe Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun,
N.E.D. n° 3917 (11 septembre 1972)
- CATHELINEAU, Jean Diversité et particularisme des concessions de travaux publics,
C.J.E.G.1968.chron.27 ff. u. 53 ff.
- CELLARD, M. Le commerce en villes nouvelles,
B.I.R.P. n° 11 (février 1974),
14 ff.
- CHAPERON-DAVIDOVITCH,
Elisabeth Les instruments de la planification urbaine,
N.E.D. n° 4334-4335 (16 novembre 1976)
- CHAPUISAT, Louis-Jérôme Les affaires communales,
A.J.D.A. 1976, 470 ff.
- CHAPUISAT, Louis-Jérôme Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire,
A.J.D.A. 1974, 3 ff.
zit.: *Urbanisme dérogatoire*
- CHARLES, Jacques La desserte ferroviaire des villes nouvelles en région parisienne,
M.T.P. 19 juin 1971, 16 ff.
- de CHEVIGNY, Blandine Les nouvelles procédures de régionalisation introduites par le VIe Plan,
in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.6,
Grenoble 1973, S.297 ff.
- COING, Henri La planification urbaine existe-t-elle?,
Projet 1971, 481 ff.

- COING, Henri La ville en plan,
R.F.S.P. 1973, 250 ff.
- COLARD, Daniel Une structure supra-communale
pour les grandes villes: Les
communautés urbaines,
A.J.D.A. 1967, 449 ff.
zit.: *Les communautés urbaines*
- COLOT, Michel Métropoles d'équilibre et aires
métropolitaines,
N.E.D. n° 3633 (3 novembre 1969)
zit.: *Métropoles d'équilibre*
- CORNIERE, P. Les P.M.E. et la planification
dans les agglomérations urbaines,
in: Aménagement du territoire et
développement régional, Bd.4,
Grenoble 1971, S.145 ff.
zit.: *Les P.M.E.*
- COTTEN, Michel Les problèmes administratifs et
financiers posés par la réalisa-
tion des villes nouvelles,
M.T.P. 22 février 1969, 35 ff.
zit.: *Problèmes administratifs et
financiers*
- COULET, William La notion de compatibilité dans
le droit de l'urbanisme,
A.J.D.A. 1976, 291 ff.
- CULTIAUX, Didier L'aménagement de la région Fos-
Etang de Berre,
N.E.D. n° 4164-4166 (19 février
1975)
zit.: *Fos-Etang de Berre*
- D. T. La politique des villes nouvelles
en France,
M.T.P. 30 janvier 1971, 39
zit.: *Politique des villes nou-
velles*

- DAILLIER, Patrick La loi du 10 juillet 1970 et la politique d'urbanisme concerté dans le cadre des villes nouvelles, B.I.I.A.P. 1972, 83 ff.
zit.: *La loi du 10 juillet 1970*
- DANAN, Yves-Maxime Le statut des agences d'urbanisme d'agglomération, A.J.D.A. 1975, 104 ff.
- DAUSES, Manfred Grundzüge der Regionalreform in Frankreich, DVBl. 1974, 613 ff.
- DAVIS, Jean Problèmes fonciers et action de l'Etat, in: *Expérience française des villes nouvelles*, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.163 ff.
zit.: *Problèmes fonciers et action de l'Etat*, in: *Expérience française*
- DELION, André G. Les conseils et comités inter-ministériels, A.J.D.A. 1975, 268 ff.
- DELOEIL, Marie-Anne L'expérience française des villes nouvelles, Local finance 1974 (october), 25 ff.
- DELOUVRIER, Paul Ouverture de la journée d'étude, in: *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.13 ff.
zit.: *Ouverture de la journée d'étude*, in: *Expérience française*
- DERYCKE, Pierre-Henri La croissance urbaine, in: *Aménagement du territoire et développement régional*, Bd.4 Grenoble 1971, S.3 ff.

XXVIII.

- | | |
|--|---|
| DIMEGLIO, Pierre | Influence des implantations commerciales,
Projet 1971, 437 ff. |
| DOUBLET, Maurice | Le rôle des villes nouvelles dans la région parisienne,
R.P.P. n° 816 (décembre 1970),
80 ff.
zit.: <i>Le rôle des villes nouvelles</i> |
| DRAGO, Roland | Introduction,
in: La coordination administrative en matière économique et sociale,
Paris 1967 (Cahiers de l'Institut français des sciences administratives, 2), S. 25 ff. |
| DUBOIS-TAINE, Olivier | Les plans d'aménagement de zone,
M.T.P. 21 mars 1977, 12 ff. |
| DUMONT, Pierre | Diskussionsbeitrag,
in: L'expérience française des villes nouvelles, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.150
zit.: <i>Diskussionsbeitrag, in: Ex-
périence française</i> |
| DURIEUX, Bruno | La décentralisation des emplois est surtout le fait de l'industrie,
Economie et statistique n° 62 (décembre 1974), 13 ff.
zit.: <i>La décentralisation des emplois</i> |
| Environnement et vie quotidienne des citoyens | in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 27
(mai 1972) |
| L'évolution de la politique urbaine | M.T.P. 22 novembre 1975, 49 |
| FEBVAY, Maurice/
HENRY, Louis | La situation du logement dans la région parisienne,
Population 1957, 129 ff. |
| Le financement des équipements des collectivités locales | M.T.P. 8 février 1964, 17 ff. |

- FISZBIN, Henri
Crise des transports et de la circulation dans la région parisienne. Solutions, Economie et Politique n° 195 (octobre 1970), 43 ff.
zit.: *Crise des transports*
- Les fonctions internationales de Paris,
M.T.P. 26 mai 1973, 51 ff.
- Le français et l'architecture,
URBAPRESS Informations n° 76 (13 juillet 1976), 2 ff.
- FRIEDMANN, Wolfgang
Governmental (Public) Enterprises, in: International Encyclopedia of Comparative law, Vol.XIII (Business and private organizations), Ch.13, Tübingen, The Hague, New York, o.J.
- FROMONT, Michel
La loi du 27 juillet 1971 relative aux opérations d'urbanisme, R.D.P. 1972, 1107 ff.
zit.: *La loi du 27 juillet 1971*
- G. S.
Le nouveau régime des zones d'aménagement différé,
A.J.P.I.1972, 891 ff.
- GEORGE, Pierre
Diskussionsbeitrag, in: L'expérience française des villes nouvelles, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.150
zit.: *Diskussionsbeitrag, in: Ex-périence française*
- GEORGE, Pierre
Les villes-métropoles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.1, Grenoble 1965-1966, S.135 ff.

GERARD, Marie-Claude

L'extension des "grandes banlieues",
Economie et Statistique n° 80
(juillet-août 1976), 63 ff.
zit.: *L'extension*

GERMAIN, Pierre

L'organisation départementale
et communale à l'épreuve du
XX^e siècle,
Administration n° 59 (1967),
138 ff.
zit.: *L'organisation départementale et communale*

GIRARD, Nicole

Fos et l'installation des populations nouvelles à Martigues:
le point de vue de la collectivité locale,
in: Annuaire de l'aménagement du territoire, Bd.8,
Grenoble 1977, S.111 ff.
zit.: *Fos et l'installation des populations nouvelles à Martigues*

GIRARDET, Jacques

L'opération "Etang de Berre" ou
l'environnement urbain de Fos,
M.T.P. 29 mai 1971, 16 ff.
zit.: *L'opération "Etang de Berre"*

GLEIZER, Michel/
DUPASQUIER, Gilbert

Les agréments accordés,
Informations d'Ile-de-France n° 26
(mai 1977), 17 ff.

GÜB, Rüdiger

Möglichkeiten und Grenzen der
Stadtentwicklungsplanung,
DÜV 1974, 86 ff.
zit.: *Stadtentwicklungsplanung*

GRIOTTERAY, Alain

Pas d'engagement sans bilan,
Le Monde 7 juin 1977, 17

- GUYOT, Fernand
La ville, nouvelle catégorie fondamentale dans l'analyse économique,
in: Les cahiers de la faculté de droit et des sciences économiques de Nancy, fasc.I-1967, S.3 ff.
- HARTMANN, Jürgen
Kommunale Neubildungen in Frankreich,
VerwArch. 1968, 345 ff.
zit.: *Kommunale Neubildungen*
- HAUTREUX, Jean/
ROCHEFORT, Michel
Physionomie générale de l'armature urbaine française,
Annales de Géographie 1965, 660 ff.
- HERZNER, Eberhard
Stichwort: Städtebauliche Ordnung,
in: Handwörterbuch der Raumordnung und Raumforschung, 3 Bde.
Hannover 1970, Sp.3167 ff.
- HEYMANN, Arlette
Mesure de l'"effectivité" des plans d'urbanisme et plans d'occupation des sols,
R.E.D.I. n° 46 (1971), 2 ff.
zit.: *Mesure de l'"effectivité"*
- HEYMANN, Arlette
Les villes nouvelles,
A.J.D.A. 1971, 443 ff.
- HOMONT, André
La commune, personne morale,
J.C.I.A. fasc.125-1
- HORTUS, Christian
L'activité de l'agence foncière et technique de la région parisienne,
Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 5 ff.
- HORTUS, Christian
L'agence foncière et technique de la région parisienne (A.F.T.R.P.) en 1973 et 1974,
B.I.R.P. n° 18 (juin 1975) 21 ff.
zit.: *L'agence foncière et technique*

- HORTUS, Christian La généralisation du droit de
préemption dans les zones ur-
baines. Les zones d'interven-
tion foncière,
A.J.P.I.1976, 584 ff.
zit.: *La généralisation du droit
de préemption*
- HORTUS, Christian Les zones d'aménagement concerté,
B.I.I.A.P. 1972, 725 ff.
- HOURTICQ, Jean Les agglomérations nouvelles,
R.A.1971, 329 ff.
- HOURTICQ, Jean L'avenir des métropoles d'équi-
libre,
R.A.1975, 63 ff.
- S'installer à Cergy T.P.E. n° 41 (octobre-décembre
1976), 19
- ISAAC, Guy/
MOLINIER, Joël Les budgets des régions en 1975,
R.S.F.1976, 239 ff.
- JEANNIN, D. Fos et la migration des per-
sonnels: le point de vue d'un
syndicaliste,
in: Annuaire de l'aménagement
du territoire, Bd.8,
Grenoble 1977, S.107 ff.
zit.: *Fos et la migration des
personnels*
- JEANTEUR, Robert L'équilibre commercial des
villes nouvelles,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7),
S.197 ff.
zit.: *L'équipement commercial
des villes nouvelles, in: Ex-
périence française*

JEGOUZO, Guenhael

L'exode agricole,
N.E.D. n° 3928 (6 octobre 1972)

JOBERT, Bruno

Organisations décentralisées
d'étude et de planification
en Allemagne. Etude du cas de
Stuttgart,
in: Aménagement du territoire
et développement régional, Bd.3
Grenoble 1970, S.535 ff.
zit.: *Organisations décentralisées
d'étude et de planification
en Allemagne*

JOBERT, Bruno

La planification urbaine euro-
péenne en changement: nouveaux
modes d'action, nouveau enjeu,
B.I.I.A.P.1976, 473 ff.
zit.: *La planification urbaine
européenne en changement*

JOLY, Jacques

Perspectives industrielles à
Fos-sur-Mer,
in: Aménagement du territoire
et développement régional, Bd.4,
Grenoble 1971, 391 ff.

KESSLER, Marie-Christine

La décision,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970,
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7) S.37 ff.
zit.: *La décision, in: Expérience
française*

KESSLER, Marie-Christine

Leurs grands traits,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970,
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7), S.25 ff.
zit.: *Grands traits, in: Expérience
française*

- KOCH, Reinhold Bevölkerungsrückgang und Entwicklungspotential, Raumforschung und Raumordnung 1976, 245 ff.
- LACAZE, Jean-Paul Le rôle des villes nouvelles françaises dans l'aménagement du territoire et l'animation de la région, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 10 ff.
zit.: *Rôle des villes nouvelles*
- LACAZE, Jean-Paul Le Vaudreuil,
in: L'expérience française des villes nouvelles, Paris 1970, (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.115 ff.
zit.: *Le Vaudreuil, in: Expérience française*
- LACAZE, Jean-Paul Un germe de ville.
L'expérience française du Vaudreuil, 2000 n° 24 (janvier-mars 1973), 39 ff.
zit.: *Un germe de ville*
- LACHENAUD, Jean Cergy-Pontoise - Un exemple d'application de la loi du 10 juillet 1970 sur les agglomérations nouvelles,
Administration n° 77 (novembre 1972), 125 ff.
zit.: *Cergy-Pontoise*
- LALANDE, André Evry,
in: L'expérience française des villes nouvelles, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.97 ff.
zit.: *Evry, in: Expérience française*
- LALANDE, André La ville nouvelle d'Evry,
M.T.P. 16 janvier 1971, 16 ff.

- LANIER, Lucien De la tenacité pour éviter l'incohérence,
Le Monde 7 juin 1977, 17
- de LANVERSIN, Jacques/
GENEVOIS, Bruno Politique d'aménagement du territoire,
J.C.I.A. fasc.443
- de LATAULADE, Denise/
BOQUET, André L'avenir du bail à construction,
Gaz.Pal.1974.2.Doct.436 ff.
- LATOURNERIE, Marie-Aimée Réflexions sur l'évolution récente du permis de construire,
in: E.D.C.E. 1970 (Bd.23), S.27 ff.
zit.: *Réflexions sur l'évolution récente*
- de LAUBADERE, André Chronique générale de législation,
A.J.D.A. 1975, 78 ff.
- de LAUBADERE, André Chronique générale de législation,
A.J.D.A. 1978, 44 ff.
- LECANUET, Jean La nouvelle "donne" de l'aménagement du territoire,
Le Monde 27-28 février 1977,
1 u. 20
- LEMASURIER, Jeanne Vers un nouveau principe général du droit? Le principe "bilan-coût-avantages",
in: Mélanges offerts à Marcel Waline, 2 Bde., Paris 1974,
S.551 ff.
zit.: *Le principe "bilan-coût-avantages"*, in: *Mélanges Waline*
- LENOIR, Noëlle Les réserves foncières,
N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977)

- | | |
|---------------------|---|
| LENOIR, Noëlle, | Vers des nouvelles communautés territoriales,
R.A. 1977, 405 ff. |
| LERON, Roger | Eléments pour une comparaison Paris-Province,
in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3, Grenoble 1970, S.441 ff.
zit.: <i>Eléments</i> |
| LERUSTE, Philippe | Le contrat d'aménagement de villes moyennes,
N.E.D. n° 4234-4236 (17 novembre 1975) |
| LIET-VEAUX, Georges | Associations syndicales de propriétaires,
J.Cl.A. fasc.142 |
| LIET-VEAUX, Georges | Opérations spéciales d'urbanisme,
J.Cl.A. fasc.446 |
| LIET-VEAUX, Georges | Passé et avenir des zones à urbaniser par priorité,
Droit social 1963, 393 ff. |
| LIET-VEAUX, Georges | Plans d'urbanisme,
J.Cl.A. fasc.445-1 |
| LIET-VEAUX, Georges | Principales règles d'urbanisme et de construction (autres que les plans d'urbanisme),
J.Cl.A. fasc.447 |
| LIET-VEAUX, Georges | Règles d'urbanisme applicables à la région parisienne,
J.Cl.A. fasc.448 |
| LION, Bernard | Les programmes finalisés,
B.I.I.A.P. 1971, 623 ff. |

- LOEVENBRUCK, Jean-Paul/
LUCAS, Mireille/
CRAUK, Philippe
- Morphologie des deux villes nouvelles de l'ouest de la région d'Ile-de-France, Cergy-Pontoise et St.-Quentin-en-Yvelines, Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 29 ff.
zit.: *Morphologie*
- LOJKINE, Jean
- Villes nouvelles et capitalisme monopoliste d'état, Economie et Politique août 1969, 23 ff.
zit.: *Villes nouvelles*
- LONGONE, P.
- Familles et niveaux de vie, Population et Sociétés n° 38 (juillet 1971) ohne Seitenzahl
- LOQUET, Patrick
- L'accord amiable dans la procédure ordinaire d'expropriation. L'exemple du département du Nord, A.J.P.I. 1976, 278 ff.
zit.: *Accord amiable*
- MADIOT, Yves
- Les aides au développement régional, A.J.D.A. 1977, 227 ff.
- MARRET, Alain
- La population de la Région parisienne depuis 1962, Economie et Statistique n° 78 (mai 1976), 48 ff.
zit.: *Population*
- MARTIN, Charles
- Die Stadtgemeinschaft in Frankreich, DÖV 1967, 853 ff.
- MASSOT, André
- La construction en région d'Ile-de-France, Information d'Ile-de-France n° 28 (octobre 1977) 25 ff.

- MAURICE, René Les structures administratives des agglomérations nouvelles, Promotions n° 99, 24 ff.
zit.: *Structures administratives*
- MAYET, Pierre Villes nouvelles et politique urbaine,
T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 22 f.
- MAZE, Jean Les villes nouvelles en quête de démocratie,
R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 77 ff.
- MELENDRES-SUBIRATS, Marina/
LENTIN, Françoise La planification urbaine face au marché du logement: trois projets de villes nouvelles en France,
Sociologie du Travail 1970, 427 ff.
- MERLIN, Pierre Les villes nouvelles françaises,
N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976),
zit.: *Villes nouvelles*
- MERMAZ, Louis Les villes nouvelles et l'argent,
T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 25 ff.
- MIGNOT, Gabriel La concertation dans la préparation des plans,
Droit Social n° 4-5 (avril-mai) 1972, 10 ff.
- MODERNE, Franck Sur la "concertation" entre l'Etat et les collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme,
D.S.1977.chron.265 ff.
zit.: *Sur la "concertation"*
- MOLLE, Philippe Des financements nouveaux pour des cités nouvelles,
Le Monde 23 mars 1976, 28

- MOLLE, Philippe Réformes indispensables et urgentes,
T.P.E. n° 41 (octobre-décembre
1976), 29 ff.
- MORAND, Jacqueline Le statut des agglomérations nou-
velles en France,
J.C.P.1971.I.2420
zit.: *Statut*
- MOREL, Jean La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau
devient dès cette année une réali-
té, M.T.P. 22 avril 1972, 16 ff.
zit.: *La ville nouvelle de l'Isle-
d'Abeau*
- MOLLER-GUNTRUM, Eckhard Kommunalreform ohne Ende?,
Die Verwaltung 1973, 195 ff.
- NARDIN, R.-E. Au-delà du discours,
T.P.E. n° 41 (octobre-décembre
1976), 20 ff.
- PEISER, Gustave Le juge administratif et les dé-
rogations,
in: *Mélanges offerts à Marcel
Waline*, 2 Bde., Paris 1974,
S.665 ff.
zit.: *Dérogations*, in: *Mélanges
Waline*
- PEPY, Daniel Une formule originale: le contrat
de pays,
R.A. 1975, 623 ff.
- PHILIP, Christian Les deux premiers budgets régio-
naux,
A.J.D.A. 1976, 4 ff.
- PHILIP, Christian Le Fonds de développement écono-
mique et social,
R.S.F. 1974, 147 ff.
- PIETRI, Jacques La proposition de loi du parti
socialiste,
T.P.E. n° 41 (octobre-décembre
1976), 45 ff.

- PLAGNET, Bernard Etablissements publics,
J.Cl.A. fasc.135
- La politique des zones
industrielles et la dé-
centralisation des
bureaux en région pari-
sienne M.T.P. 2 décembre 1972, 47 f.
- Le PORT, Elie L'animation à Saint-Quentin-en-
Yvelines,
Promotions n° 99, 87 ff.
- QUANG CHI, Dinh Recensement général de la popu-
lation 1975.
Premières estimations,
Economie et Statistique n° 70
(septembre 1975), 1 ff.
zit.: *Premières estimations*
- RALITE, Jean-Claude Lille-Est,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7), S.103 ff.
zit.: *Lille-Est, in: Expérience
française*
- Le rapprochement habitat-
emploi, B.I.R.P. n° spécial (décembre
1972), 53 ff.
- La région parisienne.
1969-1972. Quatre années
d'aménagement et d'équipe-
ment, B.I.R.P. n° spécial (février 1973).
zit.: *La région parisienne*
- RIBOUD, Jacques Les facteurs antagonistes de
l'urbanisation,
R.P.P. n° 824 (septembre 1971),
59 ff. u. n° 826 (novembre 1971),
71 ff.
zit.: *Les facteurs antagonistes*
- RIBOUD, Jacques Paul Delouvrier et les villes
nouvelles,
R.P.P. n° 798 (avril 1969), 84 ff.
zit.: *Paul Delouvrier*

- ROBERT, G. L'opération Fos, un test de l'aménagement capitaliste du Territoire, Urbanisme n° 144 (1974), 63 ff.
zit.: *L'opération Fos*
- Le rôle des villes nouvelles dans le développement régional M.T.P. 29 novembre 1975, 53 ff.
- ROSSILLION, Pierre L'application de la loi d'orientation foncière. Règles relatives aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, A.J.P.I. 1969, 606 ff.
zit.: *L'application de la loi d'orientation foncière*
- ROULLIER, Jean-Eudes Les grands problèmes, in: L'expérience française des villes nouvelles, Paris 1970 (Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique, 7), S.155 ff.
zit.: *Les grands problèmes, in: Expérience française*
- ROULLIER, Jean-Eudes Les problèmes administratifs et financiers posés par la réalisation des villes nouvelles de la région parisienne, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement,
zit.: *Problèmes administratifs et financiers*
- ROULLIER, Jean-Eudes Les villes nouvelles françaises et l'innovation 2000 n° 24 (janvier-mars 1973), 24 ff.
- ROULLIER, Jean-Eudes Les villes nouvelles et l'organisation administrative française, Promotions n° 99, 13 ff.
zit.: *Villes nouvelles et organisation administrative*

ROULLIER, Jean-Eudes/
GASCHIGNARD, J.-C.

Les structures administratives
des villes nouvelles,
Administration n° 77 (novembre
1972), 115 ff.
zit.: *Structures administratives*

SAINT-ALARY, Roger

Bail à construction et opérations
d'urbanisation,
J.C.P.1966.I.1976

SALMON-LEGAGNEUR, Guy

Le dialogue des aménageurs et des
entreprises dans la région pari-
sienne,
B.I.R.P. n° 1 (novembre 1970), 7 ff.

SALMON-LEGAGNEUR, Guy

Financement public et financement
privé,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7), S.167 ff.
zit.: *Financement public et finan-
cement privé, in: Expérience fran-
çaise*

SALMON-LEGAGNEUR, Guy

Les villes nouvelles, enjeu finan-
cier ou enjeu humain?
Promotions n° 99, 46 ff.

SANSON, M.

Action foncière et ville nouvelle
à l'Isle d'Abeau. Exemple d'une
utilisation réussie de la procè-
dure Z.A.D.,
Diagonal n° 9 (janvier-mars 1975),
41 ff.
zit.: *Action foncière*

SAUVAIRE, Jacques

Création et réalisation des villes
nouvelles,
A.J.P.I. 1971, 845 ff.
zit.: *Création*

SAUVAIRE, Jacques

Modalités pratiques de création
et de réalisation des villes nou-
velles,
A.J.P.I. 1972, 327 f.

- | | |
|---|---|
| SAVY, Robert | Les effets des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, A.J.D.A. 1970, 460 ff. |
| SCHNUR, Roman | Reformen in Europa, Der Landkreis 1968, 43 ff. |
| Les séances du Comité-économique et social | Informations d'Ile-de-France n° 27 (septembre 1977), 47 f. |
| SERNA, Jean-Christian/
BENOIT, Christian | Le dispositif d'orientation du commerce et de l'artisanat, J.C.P.1974.I.2643 |
| SIEDENTOPF, Heinrich | Zur Entwicklung des Städtebau- und Bodenrechts in Frankreich, AfK 1972, 346 ff.
zit.: <i>Städtebau- und Bodenrecht</i> |
| SIEDENTOPF, Heinrich | Interkommunale Zusammenarbeit in Frankreich, Der Städtetag 1967, 308 ff. |
| SMAILES, A.E. | The definition and measurement of urbanization, in: Essays on world urbanization, Hrsg. v. Ronald Jones, London 1975, S.1 ff. |
| Tableau de bord, | in: Fos Information 1974 |
| THERON, Maryvonne | Le fonds d'équipement des collectivités locales, A.J.D.A. 1977, 417 ff. |
| THERY, Jacques | Chronique générale de législation, A.J.D.A. 1962, 622 ff. |
| TIMSIT, Gérard | Le concept de coordination administrative, B.I.I.A.P. 1975, 1085 ff. |

Transferts de la
main-d'oeuvre lorraine
dans la région de Fos,
consécutif à la création
de la société SOLMER,

in: Annuaire de l'aménagement du
territoire, Bd.8,
Grenoble 1977, S.101 ff.
zit.: *Transferts de la main-
d'oeuvre lorraine*

URBANET, Mario

Villes nouvelles! L'opinion des
communistes,
Promotions n° 99, 44 f.

Le Vaudreuil.
Une méthode d'étude et
de réalisation

in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30
(février 1973)
zit.: *Le Vaudreuil*

Le Vaudreuil:
40.000 habitants à
l'horizon 1985

M.T.P. 14 février 1976, 51 ff.
zit.: *Le Vaudreuil*

VIEILLE, Paul

Une séquence de Kriegspiel mé-
diterranéen, la bataille des
Rives de l'Etang de Berre (1972),
in: Aménagement du territoire et
développement régional, Bd.7,
Grenoble 1974, S.373 ff.
zit.: *La bataille des Rives de
l'Etang de Berre*

Les villes nouvelles,

Départements et Communes juin
1972, 221 ff; juillet-août 1972,
255 ff.

Les villes nouvelles de
la région d'Ile-de-France,

M.T.P. 31 juillet 1976, 37 ff.

VIOT, Pierre

Problèmes d'avenir des villes
nouvelles,
in: L'expérience française des
villes nouvelles, Paris 1970
(Fondation nationale des sciences
politiques, Travaux et recherches
de science politique, 7), S.17 ff.
zit.: *Problèmes d'avenir des vil-
les nouvelles*, in: *Expérience
française*

VIVIEN, Alain

Pour des villes nouvelles différentes,
Promotions n^o 99, 40 ff.

WAGENER, Frido

Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung,
in: Raumplanung-Entwicklungsplanung,
Hannover 1972
(Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd.80, Recht und Verwaltung 1), S.23 ff.
zit.: *Für ein neues Instrumentarium*

WAGENER, Frido

Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung,
BVBl. 1970, 93 ff.

WALINE, Marcel

Notes de jurisprudence.
Les dérogations aux règles et plans d'urbanisme (Conseil d'Etat, 28 janvier 1972, Commune de Marly-le-Roi; 4 février 1972, Buisine),
R.D.P. 1972, 1539 ff.
zit.: *Notes de jurisprudence*

Anmerkung: Urteilsanmerkungen ("notes") und Schlußanträge ("conclusions") sind nicht in das Literaturverzeichnis aufgenommen.

Amtliche und halbamtliche Publikationen

- | | |
|--|--|
| Aménagement d'une région urbaine, le Nord-Pas-de-Calais | Paris, o.J. (1971)
(Travaux et recherches de prospective, n° 19) |
| Annuaire statistique de la France (1974). | Résultats de 1972 (79 ^e volume),
Hrsg. I.N.S.E.E.,
Paris 1972
zit.: <i>Annuaire statistique de la France (1974)</i> |
| Apport des futures régions au développement économique et social et à l'aménagement du territoire, | J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 14 mars 1974, p.585 ff.
zit.: <i>Apport des futures régions</i> |
| L'artisanat dans la ville nouvelle du Vaudreuil, | Hrsg. Chambres de métiers Eure, Seine-Maritime, Mission d'études de la ville nouvelle,
o.O. o.J. |
| Bilan des villes nouvelles au 31 décembre 1976, | Hrsg. Groupe central des villes nouvelles,
o.O. août 1977
bisher unveröffentlichtes Arbeitsdokument
zit.: <i>Bilan des villes nouvelles</i> |
| BOUCLY, Yves | L'organisation administrative des villes nouvelles,
Paris 1975
(Ministère de l'Équipement)
zit.: <i>Organisation administrative</i> |
| Les charges créées par l'implantation des logements, | J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 22 juillet 1969, p.563 ff. |

Comment rendre compatibles le développement accru de l'industrialisation et la lutte préventive contre la pollution, les nuisances et la destruction des sites naturels,

J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 2 août 1972, p.441 ff.

Cour des Comptes

Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations,
Paris 1973,
zit.: *Rapport au Président de la République (1973)*

Cour des Comptes

Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations,
J.O.Doc.adm. 22 juin 1974,
p.2045 ff.
zit.: *Rapport au Président de la République (1974)*

Cour des Comptes

Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations,
J.O.Doc.adm. 2 juillet 1977,
p.1235 ff.
zit.: *Rapport au Président de la République (1977)*

DARRIGRAND

L'entreprise et les villes nouvelles,
Kolloquium vom 5. Juni 1974 mit dem Thema "L'expansion des entreprises de la région parisienne et les villes nouvelles", hektographierter Bericht

Dictionnaire des projections 1985 et 2000.

Population et emploi, Schéma général d'aménagement de la France, Paris 1970
(Travaux et recherches de prospective, n° 4)
zit.: *Dictionnaire des projections*

Document "Urbanisme",
Lettre du ministre de
l'Équipement et du Logement,

M.T.P. 28 octobre 1970, 41 ff.
zit.: Document "Urbanisme"

Entwurf eines Gesetzes
über städtebauliche
Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in
den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz)

BT-Drucks. VI/510

Etat d'avancement et
problèmes posés par la
réalisation des villes
nouvelles de la Région
parisienne à la fin de
1974,

Hrsg. Commission mixte des
villes nouvelles,
o.O. o.J.
zit.: *Etat d'avancement et problèmes*

Evolution des fonctions
et des structures urbaines
dans le cadre d'une politique
d'aménagement du
territoire,

J.O. Avis et rapports du Conseil
économique et social, 16 mars
1966, p.199 ff.
zit.: *Evolution des fonctions*

Fos, cinq ans après,

Hrsg. O.R.E.A.M. Marseille,
maschinenschriftlicher Text,
9. April 1975

Fresque du développement
économique et démographiques
dans la région de
Fos et de l'étang de Berre,

Hrsg. M.I.A.F.E.B., Marseille
janvier 1975
(MIAFEB n° 13/75)

Growth of the world's urban
and rural population,
1920-2000,

Hrsg. United Nations,
New York 1969,
(Population studies, No. 44)
zit.: *Growth*

Landesentwicklungsplan
Baden-Württemberg vom
22. Juni 1971,

Ges.Bl.1972, S.170 ff.
zit.: *Landesentwicklungsplan vom
22. Juni 1971*

La maîtrise de la croissance
urbaine par la création des
villes nouvelles,

J.O. Avis et rapports du Conseil
économique et social, 1er août
1967, p.575 ff.
zit.: *Maîtrise de la croissance
urbaine*

MAYET, Pierre

Le Tribunal administratif et l'administration centrale, Rapport présenté au Colloque du XX^e anniversaire des tribunaux administratifs (1974)
zit.: *Tribunal administratif*

La mise en oeuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leur pays,

J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 18 juin 1976, p.743 ff.

Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat,

Hrsg. Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (AF/O N° 339)

Population de la France.

Recensement de 1962,
Hrsg. I.N.S.E.E.,
Paris 1962
zit.: *Population de la France*

Premier rapport de la commission nationale de l'Aménagement du Territoire,

Hrsg. Commissariat général du Plan,
o.O. 1964

Programme d'action prioritaire.

Villes nouvelles. VII^e Plan,
Hrsg. Groupe central des villes nouvelles, 4 Bde.,
zit.: *Programme d'action prioritaire*

Programme finalisé des villes nouvelles.

VI^e Plan,
Hrsg. Groupe central des villes nouvelles,
Paris 1971
zit.: *Programme finalisé*

Programme finalisé des villes nouvelles.

VI^e Plan. Compte-rendu d'exécution. mai 1975
Hrsg. Groupe central des villes nouvelles,
o.O. o.J.

Projet de loi de finances pour 1977, Document annexe. Régionalisation du budget pour 1976 et aménagement du territoire,

Bd.1: Les principaux éléments de la politique suivie pour l'aménagement du territoire et l'action régionale, Paris 1976
zit.: *Projet de loi de finances pour 1977, Annexe, Bd.1*

Projet de loi d'orientation foncière et urbaine

Ass.Nat.Doc.parl., n° 141, 15 septembre 1967

Rapport Barton

Groupe de travail interministériel présidé par M. Barton, Conseiller d'Etat, Rapport sur la concession des sols, P.P.S. n° 243 (1^{er} novembre 1974), 24 ff.
zit.: *Rapport Barton*

Rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie,

Hrsg. Commissariat général du plan, Paris 1976,
zit.: *Rapport aménagement du territoire (VII^e Plan)*

Rapport de la Commission nationale de l'aménagement du territoire pour l'orientation du VI^e Plan,

Hrsg. Commissariat général du plan, Paris, o.J. (1970)
zit.: *Rapport C.N.A.T. (VI^e Plan)*

Rapport de la Commission Villes,

Hrsg. Commissariat général du plan, Paris 1971
zit.: *Rapport Villes (VI^e Plan)*

Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1978 (n° 3120) par M. Maurice Papon,

Annexe n° 19 Equipement et Aménagement du territoire: Urbanisme, Ass.Nat.Doc.parl., n° 3131, 5 octobre 1977
zit.: *Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme*

Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1977 (n° 2524) par Maurice Papon

Annexe n° 5 Aménagement du territoire,
Ass.Nat.Doc.parl., n° 2525,
5 octobre 1976
zit.: *Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Annexe n° 5 Aménagement du territoire*

Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1977 (n° 2524) par M. Maurice Papon,

Annexe n° 17 Urbanisme,
Ass.Nat.Doc.parl., n° 2525,
5 octobre 1976
zit.: *Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Annexe n° 17 Urbanisme*

Rapport fait au nom de la commission des loi constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation foncière et urbaine par M. Etienne Dailly,

Sén.Doc.parl., n° 12, 31 octobre 1967
zit.: *Rapport sur le projet de loi d'orientation foncière et urbaine*

Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 1760) portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière par M. Carter,

Ass.Nat.Doc.parl., n° 1787,
4 juin 1971
zit.: *Rapport sur le projet de loi (n° 1760) portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière*

Rapport général de la Commission de l'équipement urbain,

Hrsg. Commissariat général du Plan,
Paris o.J.
zit.: *Rapport équipement urbain (V^e Plan)*

Rapport sur les villes nouvelles,

Hrsg. Commission des villes du VI^e Plan, Groupe ad hoc "villes nouvelles",
o.O. 1970 (Sonderdruck des ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme)
zit.: *Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan)*

- | | |
|--|---|
| Raumordnungsbericht 1968, | BT-Drucks.V/3958 |
| Raumordnungsbericht 1974, | BT-Drucks.VII/3582 |
| Raumordnungsprogramm für
de großräumige Entwicklung
des Bundesgebietes (Bundes-
raumordnungsprogramm) | Von der Ministerkonferenz für
Raumordnung am 17. Februar 1975,
von der Bundesregierung am 23.
April 1975 beschlossen,
Bonn 1975
(Schriftenreihe "Raumordnung" des
Bundesministers für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau, Bd.06.002)
zit.: <i>Bundesraumordnungsprogramm</i> |
| Recensement général de la
population de 1962. | Résultats du sondage au 1/20
pour la France entière: Population
active,
Hrsg. I.N.S.E.E.,
Paris 1964
zit.: <i>Recensement 1962, Population
active</i> |
| Recensement général de la
population de 1962. | Résultats du sondage au 1/20.
Fascicules régionaux: Région pari-
sienne,
Hrsg. I.N.S.E.E.,
Paris 1964
zit.: <i>Recensement 1962, Région
parisienne</i> |
| Recensement général de la
population de 1962. | Résultats du sondage au 1/20
pour la France entière: Structure
de la population entière,
Hrsg. I.N.S.E.E.,
Paris 1965
zit.: <i>Recensement 1962, Popula-
tion totale</i> |
| Réponses à la violence, | Rapport du comité d'études sur
la violence, la criminalité et
la délinquance, présidé par
Alain Peyrefitte, 2 Bde.,
Paris 1977 |
| Réunion d'étude sur les
conditions d'implanta-
tion d'entreprises arti-
sanales dans les nouvelles
zones urbaines, Evry,
20 septembre 1974, | L'artisanat dans la Ville nou-
velle d'Evry (Fiche n° 2),
hektographierter Bericht |

Sauvegarde et mise en
valeur du milieu naturel
et urbain,

2 Bde.,
(Collection Environnement,
3 u. 7)

Schéma d'aménagement de
l'aire métropolitaine
marseillaise,

Paris 1970
(Travaux et recherches de pros-
pective, n° 5)

Schéma d'aménagement de
la métropole Lyon-
St.Etienne-Grenoble

Paris 1971
(Travaux et recherches de pros-
pective, n° 10)

Schéma directeur d'amê-
nagement et d'urbanisme
de la région de Paris,

3 Bde.,
Paris 1966
(La documentation française
illustrée)
zit.: *S.D.A.U.R.P.*

Schéma directeur d'amê-
nagement et d'urbanisme
de la région parisienne,

Débat d'orientation
mars 1975,
Hrsg. Préfecture de la région
parisienne
o.O. o.J.

Schéma directeur d'amê-
nagement et d'urbanisme
de la région parisienne,

Rapport sur les propositions de
modifications et sur la mise en
oeuvre,
o.O. janvier 1969
zit.: *S.D.A.U.R.P., Rapport sur
les propositions de modifications
et sur la mise en oeuvre*

VII^e Plan de développe-
ment économique et
social (1976-1980),

Paris 1976

VI^e Plan de développe-
ment économique et
social (1971-1975)

Paris 1971

Statistiques et indi-
cateurs des régions
françaises (Edition
1972).

Annexe au projet de loi de finances
pour 1973,
Hrsg. I.N.S.E.E.
Paris 1972
zit.: *Statistiques et indicateurs
des régions françaises (Edition
1972)*

Statistische Grundzahlen
der Gemeinschaft 1977,

Hrsg. Statistisches Amt der
Europäischen Gemeinschaften,
15. Aufl., Luxemburg 1977

SYLVESTRE, J.L.

La structure commerciale des
villes nouvelles de la région
parisienne,
o.O. janvier 1974
(Préfecture de la Région pari-
sienne, Secrétariat Général du
Groupe Interministériel des vil-
les nouvelles)

Symposium sur l'animation
dans les villes nouvelles
et les grands ensembles
neufs (Reading, septembre
1976)

Hrsg. Secrétariat d'Etat à la
Culture (DT/327),
o.O. avril 1976
zit.: *Symposium sur l'animation*

Urbanisation and regional
planning.

European conference of ministers
responsible for regional planning,
Bari 1976. Final resolutions,
Hrsg. Council of Europe, Stras-
bourg CEMAT (76) 6
zit.: *Urbanisation and regional
planning (Final resolutions)*

La ville nouvelle du
Vaudreuil,

Paris 1973
(Collection Environnement, 14)

Les villes,

Hrsg. Commissariat général du
Plan, 2 Bde.,
Paris 1970
(Collection "Plan et Prospectives")

Les villes moyennes,

J.O. Avis et rapports du Conseil
économique et social,
7 août 1973, p.553 ff.

Les villes moyennes.

Dossier d'études,
Paris o.J.
(D.A.T.A.R.-S.E.S.A.M.E. Etudes
prospective)
zit.: *Les villes moyennes*

Vivre ensemble,

Rapport de la commission de déve-
loppement des responsabilités lo-
cales, 2 Bde.,
Paris 1976

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
A.F.T.R.P.	Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne
A.J.D.A.	Actualité Juridique, Edition Droit Administratif
A.J.P.I.	Actualité Juridique, Edition Propriété Immobilière
al.	alinëa
Anm.	Anmerkung
art.	article
Ass.Nat.Doc.parl.	Assemblée Nationale, Documents parlementaires
Aufl.	Auflage
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd., Bde.,	Band, Bände
BGBI.	Bundesgesetzblatt
B.I.I.A.P.	Bulletin de l'Institut International d'Administration publique
B.I.R.P.	Bulletin d'Information de la Région Parisienne
B.O.M.E.	Bulletin Officiel du Ministère de l'Equipe-ment
B.O.M.E.L.	Bulletin Officiel du Ministère de l'Equipe-ment et du Logement
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
c.	contre
C.A.E.C.L.	Caisse d'Aide à l'Equipe-ment des Collectivités locales
C.D.C.	Caisse des Dépôts et Consignations

C.E.	Conseil d'Etat
C.E. (Ass.)	Conseil d'Etat, Assemblée
C.G.I.	Code Général des Impôts
C.G.T.	Confédération Générale du Travail
C.I.A.T.	Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire
C.J.E.G.	Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz
C.N.A.T.	Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire
C.O.D.E.R.	Commission de Développement Economique Régional
C.O.S.	Coefficient d'Occupation du Sol
C.U.H.	Code de l'Urbanisme et de l'Habitation
C.urb.	Code de l'urbanisme
D.A.T.A.R.	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
ders., dies.	derselbe, dieselbe
D.I.A.	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DÜV	Die öffentliche Verwaltung
Dr.adm.	Droit administratif
D.S.chron.	Recueil Dalloz-Sirey, Chronique
D.S. (J)	Recueil Dalloz-Sirey, Jurisprudence
D.U.P.	Déclaration d'Utilité Publique
ebd.	ebenda
E.D.C.E.	Etudes et Documents du Conseil d'Etat
Einl.	Einleitung
Einw.	Einwohner
E.N.A.	Ecole Nationale d'Administration
E.P.A.	Etablissement Public d'Aménagement
E.P.A.R.E.B.	Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre
E.P.B.S.	Etablissement Public de la Basse-Seine
etc.	et cetera
f., ff.	folgende
fasc.	fascicule
F.D.E.S.	Fonds de Développement Economique et Social

F.E.C.	Fonds d'Egalisation des Charges des Communes
F.E.C.L.	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
F.N.A.F.U.	Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme
F.O.	Force Ouvrière
Frs.	Francs
Gaz.Pal.	Gazette du Palais
G.C.F.	Groupe Central de Fos
G.C.V.N.	Groupe Central des Villes Nouvelles
G.E.P.	Groupe d'Etude et de Programmation
Ges.Bl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
G.I.F.	Groupe Interministériel Foncier
H.L.M.	Habitation à Loyer Modéré
Hrsg.	Herausgeber
I.A.U.R.P.	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne
i.d.F.	in der Fassung
I.N.S.E.E.	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
i.V.m.	in Verbindung mit
J.Cl.A.	Juris-Classeur Administratif
J.C.P.	Juris-Classeur Périodique (La Semaine Juridique)
J.C.P. éd.G.	Juris-Classeur Périodique, Edition Générale
J.O.	Journal Officiel
J.O.Déb.Ass.Nat.	Journal Officiel, Débats de l'Assemblée Nationale
J.O.Déb.Sén.	Journal Officiel, Débats du Sénat
J.O.Doc.adm.	Journal Officiel, Edition des Documents administratifs
J.O.Doc.parl.Ass.Nat.	Journal Officiel, Documents parlementaires de l'Assemblée Nationale
lit.	littera

LVIII.

M.E.A.V.N.	Mission d'Etudes et d'Aménagement de la ville nouvelle
M.E.B.S.	Mission d'études de la Basse Seine
M.E.L.	Ministre de l'Equipement et du Logement
M.I.A.F.E.B.	Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la région Fos-Etang-de-Berre
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M.T.P.	Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N.E.D.	Notes et Etudes Documentaires
o.	ohne
o.J.	ohne Jahrgang
o.O.	ohne Ort
O.R.E.A.M.	Organisation Régionale des Etudes de l'Aire Métropolitaine
p.	page
P.A.D.O.G.	Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la région parisienne
P.A.Z.	Plan d'Aménagement de Zone
P.M.E.	Programme de Modernisation et d'Equipement
P.O.S.	Plan d'Occupation du Sol
P.P.S.	Problèmes Politiques et Sociaux
P.R.D.E.	Programme Régional de Développement et d'Equipement
R.A.	La Revue Administrative
R.A.T.P.	Régie Autonome des Transports Parisiens
R.C.B.	Rationalisation des Choix Budgétaires
rd.	rund
Rdnr.	Randnummer
R.D.P.	Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'Etranger
Rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon)

rectif.	rectificatif
R.E.D.I.	Revue d'Economie et de Droit Immobilier
Rep.Min.	Réponse Ministérielle
req.	requête
R.E.R.	Réseau Express Régional
R.F.S.P.	Revue Française de Science Politique
R.P.P.	Revue Politique et Parlementaire
R.S.F.	Revue de Science Financière
S.	Satz, Seite
s.	siehe
S.C.A.	Syndicat Communautaire d'Aménagement
S.C.E.T.	Société Centrale pour l'Equipement du Territoire
S.C.I.C.	Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et des Consignations
S.D.A.A.M.	Schéma Directeur d'Aménagement d'Aire Métropolitaine
S.D.A.U.	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
S.D.A.U.R.P.	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris
S.D.E.S.	Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social
S.E.M.	Société d'Economie Mixte
Sén.Doc.parl.	Sénat, Documents parlementaires
S.I.A.V.N.I.A.	Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de l'Isle-d'Abeau
S.I.V.O.M.	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
S.M.I.G.	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
S.N.C.F.	Société Nationale des Chemins de Fer Français
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
spéc.	spécial
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
T.L.E.	Taxe Locale d'Equipement

T.P.E.	Revue des Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat
UNO	United Nation Organisation
v.	von
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
V.R.T.S.	Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires
v ^{ve}	Veuve
Z.A.C.	Zone d'Aménagement Concerté
Z.A.D.	Zone d'Aménagement Différé
Z.A.N.	Zone d'Agglomération Nouvelle
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffent- liches Recht und Völkerrecht
zit.	zitiert
Z.N.E.	Zone Naturelle d'Equilibre

1.. Einleitung

Neue Städte sind keine Erfindung des 20. Jahrhunderts. Bereits in der Antike wurden neue Siedlungen errichtet, die unterschiedlichsten staatlichen Zwecken dienen sollten.

Auch in Frankreich sind neue Städte schon früh entstanden¹⁾. Erwähnt seien nur Aigues-Mortes, eine Gründung Ludwigs des Heiligen, der sich von dort aus im Jahre 1248 nach Ägypten zum 7. Kreuzzug einschiffte, und Versailles, das im Anschluß an den Bau des Schlosses durch Ludwig XIV. im 17. Jahrhundert entstand.

Seit Ebenezer Howard 1898 die Idee neuer Städte von neuem propagierte²⁾, hat diese eine vielfältige Ausgestaltung erfahren³⁾. In Frankreich wurde mit der Veröffentlichung des schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (S.D.A.U.R.P.) im Jahre 1965⁴⁾ zunächst in der Pariser Region eine Politik neuer Städte in die Wege geleitet, die in der Folge auch in der Provinz Nachahmung gefunden hat. Sie werden in der

1) Zu den Anfängen des Baus neuer Städte in Frankreich s. Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 10; Chatin, 9 villes nouvelles, S. 51

2) Howard, Garden cities of tomorrow, London 1898

3) Brasilia (Brasilien), Islamabad (Pakistan), Chandigarh (Indien), Tapiola (Finnland), New Communities in den USA, New Towns in Großbritannien, Stalowa Wola, Nowa Huta, Nowe Tychy (Polen) sowie die neuen Städte in der UdSSR, in Ungarn, Holland und bei Stockholm

4) S.D.A.U.R.P., 3 Bde., Paris 1965

offiziellen Terminologie als "villes nouvelles" bezeichnet und sind Gegenstand besonderer Programme innerhalb der beiden letzten Fünfjahrespläne und besonderer Behandlung in den jährlichen Haushaltsgesetzen. Heute werden in Frankreich insgesamt neun villes nouvelles errichtet. Es handelt sich dabei in der Pariser Region um Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart und Saint-Quentin-en-Yvelines sowie in der Provinz um Lille-Est bei Lille, L'Isle-d'Abeau bei Lyon, les rives de l'étang de Berre bei Marseille und Le Vaudreuil bei Rouen. Sie sind eine nicht mehr rückgängig zu machende Realität geworden: Mehr als 25.000 ha Gelände wurden erworben¹⁾, öffentliche Mittel für den Bau von 115.000 Wohnungen vergeben²⁾ sowie knapp 90.000 neue Arbeitsplätze geschaffen³⁾. Insgesamt hat der französische Staat allein während der Laufzeit des VI. Planes 2,096 Milliarden Franken in den villes nouvelles investiert⁴⁾.

Die Errichtung neuer Stadtteile und mehr noch ganzer neuer Städte erscheint vorrangig als ein Problembereich, der den Urbanisten und den Architekten betrifft. Die Fragen, wie und wo einzelne städtische Funktionsbereiche wie Wohnen und Arbeiten, Verkehrsflächen und öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge einander zugeordnet und wie die einzelnen Elemente äußerlich gestaltet werden, berühren zunächst einmal den Stadt-, Verkehrs- und Freizeitplaner sowie den Architekten. Ursprünglich wurde ein gedeihliches

1) Bilan des villes nouvelles, IV S.1

2) Programme finalisé des villes nouvelles, Compte-rendu d'exécution mai 1975, S. 2

3) Ebd., S. 5 und 8

4) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S. 32

Zusammenleben in einer Stadt ausschließlich als zwingendes Ergebnis ihrer räumlichen Gliederung angesehen. Später haben die Städtebauer wirtschaftlichen und soziologischen Erwägungen bei ihren Planungen einen breiteren Raum zugestanden. Parallel dazu haben sich eigene Zweige der Soziologie mit der Stadt als Ort sozialer Beziehungen befaßt. Die Volkswirtschaftslehre untersucht die Stadt in ihrem Ursprung und Wachsen und als Ursache für das Entstehen von Wirtschaftsströmen, bildet eine Typologie der Städte heraus und erarbeitet Standorttheorien¹⁾.

Dagegen ist die Funktion der Rechtswissenschaft im Bereich des Städtebaus dem Außenstehenden nicht offenkundig. Sie beschränkte sich bis vor wenigen Jahren darauf, mit den Mitteln des Ordnungsrechts das Handeln der Akteure festzulegen²⁾, ohne dabei dem Staat und den Gebietskörperschaften selbst eine aktive Rolle bei der Verwirklichung von Planungszielen zuzuerkennen. Städtebau ist aber nicht statisch, sondern dynamisch und kann daher nur so lange dem freien Spiel privater Kräfte überlassen bleiben, als diese in der Lage und bereit sind, die Ziele, wie sie sich in von demokratisch legitimierten Körperschaften erarbeiteten Plänen darstellen, von sich aus zu verwirklichen. Insbesondere bei größeren Projekten wie der Sanierung und Entwicklung größerer Gebiete fällt damit den öffentlichen Körperschaften eine bestimmende Rolle zu.

1) Vgl. Guyot, La ville, nouvelle catégorie fondamentale dans l'analyse économique, in: Les cahiers de la faculté de droit et des sciences économiques de Nancy, fasc.I - 1967, S. 28

2) Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz), BT-Drucks VI/510, S. 26; d'Arcy, in: d'Arcy/Mesnard/Prats, Les juristes et la ville, S. 5

Ihre Aufgabe und ihr Verhältnis zu den übrigen Beteiligten gilt es zu definieren, und dies kann rechtsstaatlichem Verständnis entsprechend nur mit Hilfe des Gesetzes und auf ihm beruhender Normen geschehen. In Deutschland ist dies für die angesprochenen Bereiche der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in erster Linie mit dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vom 27. Juli 1971¹⁾ geschehen. Neben den in diesem Gesetz geregelten Fragen des Verfahrens bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, der Bodenordnung, der Rechtsverhältnisse der Betroffenen und der Träger der Maßnahmen sowie der Finanzierung und den im Bundesbaugesetz geregelten Materien erfordern, insbesondere bei Entwicklungsmaßnahmen (Schaffen neuer Orte, Entwicklung vorhandener Orte zu neuen Siedlungseinheiten, Erweiterung vorhandener Orte um neue Ortsteile²⁾), die Probleme der Koordinierung mit der Raumordnung und kommunalverfassungsrechtliche Fragen eine rechtliche Regelung. Damit eröffnet sich dem Verwaltungsrechtler auf dem Gebiet des Städtebaus ein weites Feld der Betätigung.

In Frankreich hat der Staat die Errichtung der villes nouvelles in die Hand genommen. Dem Juristen stellt sich bei der Untersuchung dieser sehr komplexen Maßnahmen die Aufgabe, zu untersuchen, wie sich die villes nouvelles in eine nationale französische Raumordnungspolitik einfügen; dabei ist wichtig zu wissen, wer an der Entwicklung dieser Städte beteiligt ist, welches die Aufgaben der Beteiligten sind - hier insbesondere die des Staates und der von ihm abhängigen Einrichtungen -

1) Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 23138)

2) § 1 Abs. 3 S. 1 StBauFG

und wie das Zusammenspiel dieser Kräfte bei der Realisierung der villes nouvelles funktioniert.

Diese Aufgabe ist nicht allein mit den Mitteln des Verwaltungsrechts zu lösen. Die mit den herkömmlichen Mitteln des Juristen faßbaren Momente stellen nur einen Teil des Prozesses der Realisierung der villes nouvelles dar¹⁾. Damit ist das traditionelle Handwerkszeug des Juristen für eine Untersuchung des Städtebaus nicht völlig ungeeignet²⁾. Es bedarf jedoch einer Ergänzung in Form der Zusammenarbeit mit der Verwaltungswissenschaft, damit auch die den juristischen Entscheidungen vorgelagerten und nachgehenden Elemente erfaßt werden können. Diese sind häufig wichtiger als die juristisch faßbaren Entscheidungen. Erst wenn sie mitberücksichtigt werden, ist es möglich, den tatsächlichen Ablauf des Geschehens und das Handeln der Verwaltung transparent zu machen³⁾. Die vorliegende Arbeit stellt daher nicht allein eine verwaltungsrechtliche, sondern zugleich eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung dar.

Im übrigen darf nicht verkannt werden, daß das Phänomen Stadt, wie bereits angedeutet, sehr vielschichtig ist und daher den Zugang mit Hilfe der verschiedensten Wissenschaften erlaubt⁴⁾. Daher besteht häufig Anlaß,

-
- 1) Brissy, Les villes nouvelles, S. 29 spricht von den "moments privilégiés", die der Jurist erfassen kann
 - 2) Vgl. aber d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire?, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd. 1 (1970), S. 55 und ders., in: d'Arcy/Mesnard/Prats, Les juristes et la ville, S. 5
 - 3) Daneben sind bei einer Arbeit im ausländischen öffentlichen Recht die politisch-gesellschaftlichen Kräfte des Landes zu berücksichtigen; dazu: Bernhardt, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, ZAöRV 1964, 438
 - 4) Vgl. Chaperon-Davidovitch, Les instruments de la planification urbaine, N.E.D. n^{os} 4334-4335 (16 novembre 1976), 7; Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 1 f.; Battis, Partizipation im Städtebaurecht, S. 18

Kriterien anderer Disziplinen (z.B. Wirtschaftswissenschaften, Soziologie und Architektur) zu berücksichtigen, um die Vielfalt der Aktivitäten des Staates und der Verwaltung im Bereich der villes nouvelles erfassen zu können.

Eine Untersuchung des Themas "villes nouvelles" in Frankreich ist auch für die deutsche Rechts- und Verwaltungswissenschaft von Bedeutung: Wegen ihrer räumlichen, zeitlichen und finanziellen Größenordnung, der Vielzahl der beteiligten öffentlichen und privaten Einrichtungen bietet die Realisierung der villes nouvelles in Frankreich ein herausragendes Beispiel für die Lösung großangelegter und ehrgeiziger Maßnahmen im Bereich planender Verwaltung und damit der Daseinsvorsorge. In dieser exemplarischen Bedeutung kann die Verwirklichung der villes nouvelles in Frankreich zahlreiche Anregungen und Lösungsmöglichkeiten für ähnlich gelagerte deutsche Maßnahmen aufzeigen, gleichzeitig aber auch Erfahrungsmaterial liefern, das sich der deutsche Gesetzgeber und die deutsche Verwaltung zunutze machen können, sei es, daß Regelungen übernommen werden, sei es, daß man fremde Fehler und Schwächen von vornherein zu vermeiden sucht¹⁾.

Trotz der ungünstigen demographischen Entwicklung kann auch für die Bundesrepublik die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß es neben den bereits errichteten

- 1) Zur Bedeutung der Rechtsvergleichung als "Informationsbasis für die Überlegungen zur Fortentwicklung des eigenen nationalen Rechts": David, Ausländische Raumordnungsprobleme in rechtsvergleichender Sicht, S. 1; Bernhardt, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, ZAöRV 1964, 438; Braibant, Institutions administratives comparées, Bd. 1, S. 9 ff.

oder im Bau befindlichen neuen Städten¹⁾ in der Zukunft zu weiteren Maßnahmen dieser Art kommen wird. Zwar geht man allgemein in Europa²⁾ und insbesondere in der Bundesrepublik³⁾ davon aus, daß die Siedlungsstruktur nicht mehr so viele neue Städte wie in der Vergangenheit erfordern wird, was in der Bundesrepublik hauptsächlich an der negativen Bevölkerungsentwicklung liegt, die sich nach neueren Prognosen von 62,1 Mio. im Jahre 1974 auf rund 60 Mio. Einwohner im Jahre 1990 hinbewegen soll⁴⁾. Hinter diesen Zahlen verbergen sich jedoch unterschiedliche Entwicklungen in einzelnen Teilräumen des Bundesgebietes. So wird sich die Bevölkerung beispielsweise in den Verdichtungsräumen der Gebietseinheiten Düsseldorf, Frankfurt-Darmstadt, Rhein-Neckar-Südpfalz und München-Rosenheim weiterhin konzentrieren; für 1990 werden in diesen Gebieten positive Gesamtwanderungssalden erwartet⁵⁾. Eine starke Zunahme der Wohnbevölkerung in diesen Verdichtungsräumen kann die Schaffung neuer Städte in Form von Entlastungsstädten⁶⁾ zur Lösung der damit einhergehenden Siedlungsprobleme erforderlich machen.

-
- 1) Zu neuen Städten in der Bundesrepublik können in Gegenüberstellung zu reinen Erweiterungen um Stadtteile gerechnet werden: Wolfsburg, Salzgitter, Espelkamp, Traunreut, Sennestadt und Wulfen, Albers, Stichwort: Neue Stadt, in: Handwörterbuch der Raumordnung und Raumforschung, Sp. 2072 f..
 - 2) Council of Europe, Urbanisation and regional planning (Final Resolutions), S. 5
 - 3) Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, Einl. Rdnr. 186; Raumordnungsbericht 1974, BT-Drucks. VII/3582, S.10
 - 4) Koch, Bevölkerungsrückgang und Entwicklungspotential, Raumforschung und Raumordnung 1976, 245, Anm.1
 - 5) Ebd., 249
 - 6) § 1 Abs. 3 S. 2 StBauFG: Maßnahme zur Strukturverbesserung in Verdichtungsräumen.

2. Die Funktion der villes nouvelles in der Politik des aménagement du territoire

Die villes nouvelles haben in Frankreich ebenso wie in anderen Ländern gewisse raumordnerische Funktionen zu erfüllen. Sie liegen in Frankreich aber, im Gegensatz zu einer Reihe anderer Länder, primär im Bereich der großen Ballungszentren, deren Bevölkerung seit dem 2. Weltkrieg zugenommen hat.

2.1. Das aménagement du territoire in Frankreich

Der Begriff "aménagement du territoire", der von dem damaligen ministre de la Reconstruction Claudius-Petit im Jahre 1950 zum ersten Mal verwendet wurde, läßt sich nicht schlagwortartig mit einem deutschen Synonym umschreiben¹⁾. Schon die Definition des in Frankreich verwendeten Begriffes bereitet Schwierigkeiten; sie kann in wissenschaftlich präziser Weise nicht erfolgen²⁾. Mit der Politik des aménagement du territoire waren anfangs im wesentlichen wirtschaftliche Zielsetzungen verbunden³⁾, die darauf hinauslaufen, zu einer ausge-

1) Vgl. Europa-Glossar der Rechts- und Verwaltungssprache, Bd.9: Raumordnung, Rdnr.1, S.41; David, Ausländische Raumordnungsprobleme in rechtsvergleichender Sicht, S.18; Thumm, Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik, S.28 Anm.3

2) de Laubadère, Traité, Bd.2, S.479; Schröder, Neuordnung, S.26; de Lanversin, der Autor des einzigen Lehrbuchs zum Thema, behauptet, daß "*l'aménagement du territoire appartient à la catégorie des notions faussement claires*", und verzichtet auf einen eigenen Definitionsversuch, Aménagement du territoire, S.15

3) Lecanuet, La nouvelle "donne" de l'aménagement du territoire, Le Monde 27-28 février 1977, 20; Waline, Précis, Bd. 2. S.330; Schnur, Reformen in Europa, Der Landkreis 1968, 47; Schröder, a.a.O., S.28; Thumm, a.a.O., S.28; David, a.a.O., S.19

wogeneren Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Staatsgebiet zu gelangen. Damit soll zugleich den Bedürfnissen des Einzelnen wie denen der Allgemeinheit entsprochen werden¹⁾.

Daneben setzt sich heute immer deutlicher eine Tendenz durch, die von rein quantitativen Aspekten hin zu einer stärkeren Betonung des qualitativen Niveaus der Versorgung der Bevölkerung²⁾ verläuft und die sozialen Erfordernisse der Entwicklung stärker berücksichtigt³⁾. Insbesondere unter den programmatischen Formeln "cadre de vie"⁴⁾ und "Les Français chez eux"⁵⁾ wird eine allgemeine Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen zum Gegenstand der Politik des aménagement du territoire gemacht. Insofern scheint der deutsche Begriff "Raumordnung" dem aménagement du territoire am nächsten zu kommen⁶⁾.

Gegenüber der langfristigen Konzeption des aménagement du territoire hat der jeweilige Plan de développement

- 1) Auby / Ducos-Ader, Droit administratif, S.686; Premier rapport de la Commission nationale de l'Aménagement du Territoire, S.23; Viot, L'aménagement du Territoire en France, S.4
- 2) Vgl. den Namen der einschlägigen Kommission zur Vorbereitung des VII. Planes: commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, Rapport aménagement du territoire (VII^e Plan); Brief von Giscard d'Estaing an Jacques Chirac, abgedruckt in Le Monde 24 juillet 1975, 18; Lecanuet, La nouvelle "donne" de l'aménagement du territoire, Le Monde 27-78 février 1977, 20
- 3) Vgl. Poniatowski, J.O. Déb.Sén., séance du 3 mai 1976, p. 841
- 4) Rapport aménagement du territoire (VII^e Plan), S.45
- 5) Lecanuet, a.a.O., 20
- 6) Vgl. den Vorschlag in Europa-Glossar der Rechts- und Verwaltungssprache, Bd.9: Raumordnung, Rdnr.1, S.41; für eine Übersetzung mit Regionalpolitik: Thumm, Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik, S.29 Anm.9

économique et social (kurz: Plan) eine Laufzeit von nur fünf Jahren und damit mittelfristigen Charakter¹⁾. Die Planification geht über die Politik des aménagement du territoire hinaus, indem sie die staatlichen Aktivitäten umfassend²⁾ in eine fünfjährige Perspektive projiziert. Somit ist das aménagement du territoire eine vorwiegend raumbezogene, der Plan dagegen eine zeitbezogene Planung der Entwicklung des Landes³⁾.

Die Zielsetzungen der Politik des aménagement du territoire treten in Frankreich nicht in einem geschlossenen Plan oder Programm zu Tage, wie es in der Bundesrepublik im Bundesraumordnungsprogramm erfolgt ist⁴⁾. Ein derartiger Versuch wurde nur einmal im Jahre 1962 unternommen, als der Conseil supérieur du ministère de la Construction einen Plan national d'aménagement du territoire zur Diskussion stellte, der in der Folge jedoch nie praktische Bedeutung erlangen konnte⁵⁾. Heute beschränkt man sich darauf, Programme zur Entwicklung bestimmter Teilräume und sektorale Pläne zu erstellen⁶⁾.

1) de Lanversin, Aménagement du territoire, S.186

2) "globalement": Waline, Précis, Bd.2, S.334

3) de Laubadère, Traité, Bd.2, S.481; Waline, a.a.O., S.333 f.; Auby/Ducos-Ader, Droit administratif, S.683 f.; Thumm, Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik, S.17 ff.; Schröder, Neuordnung, S.29

4) Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 15. Februar 1975, von der Bundesregierung am 23. April 1975 beschlossen.

5) Dazu de Laubadère, a.a.O., S.485; de Lanversin, a.a.O., S.176

6) Solche bestehen beispielsweise für das Pariser Becken, die Küstengebiete, Grenzregionen, das Zentralmassiv, für das landesweite Straßen- und Telefonnetz; zu den sektoralen Plänen s. Gravier, Paris, S.218

2.2. Die Zunahme der Stadtbevölkerung

Zu den drängenden Problemen, denen sich die Politik des aménagement du territoire gegenübersteht, gehören diejenigen, die aus der rapiden Zunahme der in den städtischen Agglomerationen lebenden Bevölkerung erwachsen.

2.2.1. Die Zunahme der Stadtbevölkerung als weltweit feststellbare Erscheinung

Zunächst erscheint das Anwachsen der städtischen Bevölkerung nicht unmittelbar als ein spezifisch französisches Problem. Eine Zunahme der Bevölkerung, die in Städten¹⁾ lebt, ist in allen Teilen der Erde festzustellen. Nach Erhebungen der Vereinten Nationen lebten 1920 nur 14 % der Weltbevölkerung in Orten mit mehr als 20.000 Einwohnern, während sich diese Zahl 1960 bereits auf 25 % erhöht hat²⁾. Das bedeutet, in absoluten Zahlen ausgedrückt, daß in Orten mit mehr als 20.000 Einwohnern 1960 insgesamt 760 Mio. Menschen lebten und nach Schätzungen der Vereinten Nationen im Jahre 2000 2,337 Mrd. Menschen leben werden³⁾.

1) Zur Frage, ab welcher Größenordnung man von einer "Stadt" sprechen kann, s. Smailes, The definition and measurement of urbanization, in: Essays on world urbanization, S.6 ff.; Wander, Basic data, S.43 ff. Die Vereinten Nationen legen für ihre Untersuchungen 20.000 Einw. zugrunde, vgl. United Nations, Growth, S.19

2) Ebd., S.31 Tafel 12

3) Ebd., S.59 Tafel 32

Die Entwicklung in den einzelnen Ländern verläuft dabei sehr unterschiedlich. Abgesehen von den Entwicklungsländern, die starke Besonderheiten aufweisen, lassen sich Unterschiede auch zwischen den Ländern Europas und Nordamerikas feststellen. Während Großbritannien schon 1920 eine Urbanisierungsquote von 64 % hatte und diese bis 1960 - wie in der Bundesrepublik - nur um weitere 5 % bis 1960 gestiegen ist, liegen die Zuwachsraten in den USA, Italien, den Niederlanden und Frankreich wesentlich höher. Sie betragen 17 % für die USA, 15 % für Italien und die Niederlande und 11 % für Frankreich. Allerdings liegt die Urbanisierungsquote in Frankreich mit 48 % gegenüber den Niederlanden (60 %), den USA (59 %), Belgien und der Bundesrepublik (jeweils 52 %) im Jahre 1960 immer noch relativ niedrig¹⁾. Die Zahlen für Frankreich bedürfen im Rahmen dieser Arbeit einer genaueren Untersuchung.

2.2.2. Die besondere Entwicklung in Frankreich

Die Zunahme der städtischen Bevölkerung stellt die Politik des aménagement du territoire vor zwei bedeutende Aufgaben. Einmal stellt der Zustrom der Bevölkerung in die Städte die Verantwortlichen vor die schwierige Aufgabe, diesen Ansturm rein mengenmäßig aufzufangen. Zum anderen nahm in Frankreich in den letzten Jahrzehnten, parallel zu der allgemeinen Zunahme der Stadtbevölkerung, die Tendenz zu, daß sich das Übergewicht der Pariser Region gegenüber den übrigen

1) United Nations, Growth, S.105 f. Tafel 45

gen Landesteilen verstärkt.

2.2.2.1. Das Wachstum der französischen Städte

2.2.2.1.1. Entwicklung der Urbanisierung seit dem 2. Weltkrieg

Insgesamt nahm die französische Bevölkerung lange Zeit nur in geringem Maße zu¹⁾ oder ging, wie im Zeitraum von 1931 bis 1940, sogar zurück²⁾. Eine völlig neue Lage ergab sich nach Beendigung des 2. Weltkrieges. Von 40,5 Mio. im Jahre 1946 über 42,7 Mio. (1954) und 46,5 Mio. (1962)³⁾ wuchs die Bevölkerung bis 1968 auf 49,7 Mio. Einwohner; die jährliche Steigerungsrate betrug zwischen 1962 und 1968 1,1 %⁴⁾. Die letzte Volkszählung im Februar 1975 ergab eine Gesamtbevölkerung von 52,6 Mio. Einwohner⁵⁾.

Noch deutlicher als der allgemeine Bevölkerungszuwachs des Landes fällt die Zunahme der städtischen Bevölkerung

1) Vgl. Ministère de l'Intérieur etc., Population de France, S.1070 f.; Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.200

2) Die Todesfälle überstiegen um 125.000 die Geburten, Gravier, Paris, S.87

3) Ministère de l'Intérieur, a.a.O., S.1070 f.

4) Décret n^o 68-1188 du 30 décembre 1968, J.O. 31 décembre 1968, p. 12418

5) Décret n^o 75-1243 du 26 décembre 1975, J.O. 28 décembre 1975, p.13441, berichtigt durch décret n^o 76-757 du 11 août 1976, J.O. 15 août 1976, p. 4907

aus. Die Urbainisierungsquote¹⁾ lag 1954 noch bei 53 % und stieg auf 70 % im Jahre 1968²⁾. Dieser Prozentsatz stieg bis zur Volkszählung von 1975 noch einmal auf 73 % an³⁾. Damit hat die städtische Bevölkerung zwischen 1954 und 1968 um 12,1 Mio. Einwohner und bis 1975 um weitere 3,6 Mio. Einwohner zugenommen. Diese Zahlen lassen jedoch auch schon eine Verlangsamung des Zuwachses der Stadtbevölkerung im letzten Erhebungszeitraum erkennen; denn während die jährliche Steigerungsrate zwischen 1954 und 1962 1,86 % und zwischen 1962 und 1968 noch 1,79 % betrug, sank sie zwischen den beiden letzten Erhebungen auf 1,13 % ab⁴⁾.

Aber auch bei diesem Trend muß für die Zukunft mit einer weiteren bedeutenden Zunahme der städtischen Bevölkerung gerechnet werden. Bei einer Gesamtbevölkerung von 58,38 Mio. Einwohnern⁵⁾ soll der Anteil der in Städten lebenden Bevölkerung 1985 ungefähr 85 % betragen⁶⁾, so daß die Probleme, die das Wachstum der vorhandenen Städte aufwirft, bei weitem noch nicht als

- 1) Die Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden beruht in Frankreich auf Kriterien, die vom I.N.S.E.E. seit 1952 zugrundegelegt werden, vgl. Gérard, L'extension, Economie et Statistique, n° 80 (juillet-août 1976), 65; daher ergeben sich im folgenden Abweichungen gegenüber den UNO-Zahlen (vgl. S.11 Anm.1)
- 2) Rapport Villes (VI^e Plan), S.13; Monod/de Casteljajac, L'aménagement du territoire, S.72
- 3) Gérard, a.a.O., 63
- 4) Ebd., 67
- 5) Dictionnaire des projections, S.I-35 Tafel P 3
- 6) Rapport C.N.A.T. (VI^e Plan), S.11; Rapport Villes (VI^e Plan), S.15

gelöst betrachtet werden können.

Dieser Zuwachs der städtischen Bevölkerung beruht aber, wie in allen Ländern der Erde, nur zu einem kleineren Teil auf dem natürlichen Bevölkerungswachstum in den Städten. Der bedeutendere Anteil resultiert aus dem Wanderungssaldo zugunsten der Städte¹⁾. Die Zahl der Bevölkerung, die in ländlichen Gemeinden wohnt, betrug 1931 noch 20,4 Mio.²⁾; sie ging 1962 auf 17,1 Mio.³⁾ und bis 1975 auf 14,2 Mio. zurück⁴⁾. Allerdings ist im Laufe der Jahre eine allmähliche Verlangsamung dieses Entvölkerungsprozesses festzustellen. Zwischen den beiden letzten Volkszählungen von 1968 und 1975 ist diese Entwicklung sogar zum Stillstand gekommen. Dabei nehmen die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern weiterhin ab, wohingegen die größeren Landgemeinden einen kräftigen Zuwachs zu verzeichnen haben⁵⁾.

Bei der Entscheidung, die Landgemeinden zu verlassen, stehen an erster Stelle wirtschaftliche Gründe⁶⁾. Unzureichende Einkommen oder der Wegfall des Arbeitsplatzes in der Landwirtschaft⁷⁾ zwingen die zumeist jungen Leute, sich eine Arbeitsstätte in der Stadt zu suchen. Hinzu kommen Unterschiede im Lebensstandard

1) Gérard, L'extension, Economie et Statistique n° 80 (juillet-août 1976), 64

2) Merlin, L'exode rural, S.9 Tafel I.1

3) Recensement 1962, Population totale, S.91 f. Tafel 8; Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.200

4) Gérard, a.a.O., 64

5) Ebd., 69

6) Merlin, a.a.O., S.45

7) Jegouzo, L'exode agricole, N.E.D. n° 3928 (6 octobre 1972), 14

(Verkehrsverbindungen, Ausstattung der Wohnungen, usw.) und eine mangelnde Versorgung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge (weiterführende Schulen, Krankenhäuser, Einkaufsmöglichkeiten für den über das Alltägliche hinausgehenden Bedarf, kulturelle Einrichtungen usw.)¹⁾.

Dennoch bleibt festzustellen, daß sich in Frankreich im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern und zu Nordamerika der Zustrom in die Städte und die Entvölkerung der ländlichen Regionen in größerem Umfange erst relativ spät eingestellt haben²⁾.

2.2.2.1.2. Gründe für die verspätete Entwicklung in Frankreich

Für diese Entwicklung gibt es verschiedene Gründe. Zunächst dürfte die allgemeine Zunahme der französischen Bevölkerung nach dem 2. Weltkrieg auf die 1939 eingeführte und seither fortentwickelte Familiengesetzgebung zurückzuführen sein³⁾. Die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wohl am familienfreundlichsten gesetzlichen Bestimmungen, die Steuervergünstigungen, Fahrpreismäßigungen, Wohngeldbezüge und Familienbeihilfen nach dem Code de la sécurité sociale (art. L. 510) gewähren, dürften Grund dafür sein, daß das Verhältnis von Familien mit drei oder mehr Kindern zu kinderlosen

1) Merlin, L'exode rural, S.41

2) Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1er août 1967, p.576

3) Gravier, Paris, S.92

Ehepaaren günstiger ist als in allen vergleichbaren Ländern¹⁾. Der so erklärbare starke natürliche Bevölkerungszuwachs bildet neben den Wanderungsgewinnen einen gewichtigen Faktor bei der Zunahme der Stadtbevölkerung²⁾. Für die französische Entwicklung war der Verzicht auf Algerien im Jahre 1962 von großer Bedeutung. Bereits zwischen 1955 und 1962 kehrten allein 1,5 Mio. Franzosen aus dem ehemaligen französischen Nordafrika in das Mutterland zurück. Seit 1962 waren es erneut 800.000, davon allein 500.000 im Jahre 1962³⁾. Von diesen Rückwanderern siedelten sich zwischen 1954 und 1962 insgesamt 227.000 in der Pariser Region an⁴⁾.

Der bedeutendste Faktor bei der rapiden Zunahme der Urbanisierung ist allerdings die insbesondere nach dem 2. Weltkrieg sich verstärkende Entwicklung der Industrie des Landes⁵⁾. Noch bis zur Mitte dieses Jahrhunderts war Frankreich in weitaus stärkerem Maße als seine Nachbarländer von seiner Landwirtschaft geprägt⁶⁾, der Anteil der Industrie nahm sich dem-

- 1) Vgl. Longone, Familles et niveau de vie, Population et société 1971, (o.Seitenzahl)
- 2) Der natürliche Bevölkerungszuwachs hat zwischen 1968 und 1975 zum ersten Mal die Wanderungsgewinne übertroffen, Gérard, L'extension, Economie et Statistique n° 80 (juillet-août 1976), 67
- 3) Baillet, Les Rapatriés, N.E.D. n° 4275-4276 (29 mars 1976), 5
- 4) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.13 Anm.1
- 5) Zu dem Zusammenhang zwischen Urbanisierung und Industrialisierung s. Les Villes, Bd.2: La société urbaine, S.102; Garrec, Planification urbaine, S.19 f.; Mesnard, Planification, S.7; Derycke, La croissance urbaine, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.4 (1971), S.7 f.
- 6) Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.22

gegenüber relativ schwach aus¹⁾). Nach dem Kriege wurden insbesondere mit dem ersten Plan de Modernisation et d'Equipement, der im wesentlichen das Werk von Jean Monnet war²⁾, die Weichen in Richtung auf ein wirtschaftliches Wachstum gestellt³⁾. Während 1938 und auch noch 1947 die Industrieproduktion unter dem Niveau von 1913 lag, konnte in der Nachkriegszeit das Volumen der industriellen Produktion um ein Vielfaches gesteigert werden. (Index: 1910 = 100, 1913 = 112, 1947 = 105, 1962 = 285, 1966 = 357)⁴⁾.

2.2.2.2. Das überproportionale Wachstum der Pariser Region

War schon die hauptsächlich durch diese "rapide Entwicklung einer früher vorwiegend landwirtschaftlich orientierten Gesellschaft zu einer Industriegesellschaft"⁵⁾ bedingte allgemeine Urbanisierung in Frankreich sehr einschneidend, so wird diese Entwicklung noch bei weitem übertroffen durch das "chaotische Wachstum der Pariser Region"⁶⁾.

1) Die Gründe für diesen Rückstand liegen nach Lesourd/Gérard, Histoire économique, Bd.2, S.403 ff. in der Bevölkerungsschwäche, dem Mangel an eigenen Rohstoffen, der starken landwirtschaftlichen Produktion, dem Sparverhalten der Franzosen und dem bedeutenden Staatsapparat

2) Fourastié/Courthéoux, Planification économique, S.23; Bauchet, La planification française, S.11

3) Fourastié/Courthéoux, a.a.O., S.15 f; Maillet, Croissance, S.102

4) Fourastié/Courthéoux, a.a.O. S.13

5) Schröder, Neuordnung, S.17

6) Adlerstein, Zehn Jahre, DÖV 1977, 223

2.2.2.2.1. Bevölkerungsentwicklung der Pariser Region

Die Pariser Bevölkerung nahm schon früh sehr rasch zu, der Zuwachs war aber lange Zeit hauptsächlich durch die Wanderungsgewinne bedingt¹⁾. Während die Gesamtfläche der Pariser Region nur 2,2 % des französischen Staatsgebietes ausmacht²⁾, stieg der Anteil der Pariser Region an der Gesamtbevölkerung von 16,1 % (1936) über 17,1 % (1954) und 18,2 % (1962) auf 18,6 % im Jahre 1968³⁾. In absoluten Zahlen bedeutet das eine Zunahme der Bevölkerung von 6,785 Mio. (1936) auf 7,317 Mio. (1954), 8,469 Mio. (1962)⁴⁾ und 9,250 Mio. im Jahre 1968⁵⁾. Die jährliche Zuwachsrate, die vor 1954 noch bei über 3 % lag⁶⁾, ging zwischen den Volkszählungen von 1954 und 1968 auf 2 % und zwischen 1962 und 1968 auf 1,5 % zurück⁷⁾, während die Zuwachsrate für das gesamte

-
- 1) So betrug der Wanderungsgewinn zwischen 1891 und 1911 in den beiden Départements Seine und Seine-et-Oise 1.693.000 Personen, vgl. Gravier, Paris, S.54
 - 2) Vgl. Brücher, Ziele und Ergebnisse, Raumforschung und Raumordnung 1971, 265
 - 3) Leron, Elements, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.447
 - 4) Ebd., S.447
 - 5) Marret, Population, Economie et Statistique, n° 78 (mai 1976), 49
 - 6) Sie betrug zwischen 1851 und 1954 im Durchschnitt 3,3 %, vgl. Evolution des fonctions, J.O., Avis et rapports du Conseil économique et social 16 mars 1966, p.204
 - 7) Marret, a.a.O. 48 f.

Land zwischen 1962 und 1968 nur 1,2 % betrug¹⁾.

Für die Politik des aménagement du territoire ist die Frage von Bedeutung, woher dieser enorme Zuwachs kommt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die außergewöhnliche Anziehungskraft, die die Pariser Region auf die französische Provinz und mehr noch auf das Ausland ausübt. Allein zwischen 1954 und 1962 zogen 894.840 Personen in die Pariser Region, was nach Abzug der Wegzüge einen Wanderungssaldo von 326.360 Personen ergab²⁾. Zu dem Binnenwanderungssaldo kamen im gleichen Zeitraum jährlich 50.000 Ausländer³⁾. Zwischen 1962 und 1968 blieb der jährliche Zustrom an Ausländern ungefähr konstant, die Anziehungskraft von Paris auf Franzosen aus der Provinz ging dagegen merklich zurück. Der jährliche inländische Wanderungssaldo betrug nur noch 11.000 Personen⁴⁾.

Eine Umkehrung der Situation hat sich bei der Volkszählung 1975 ergeben. Neuerdings verlassen mehr Pariser ihre Region, um sich in der Provinz niederzulassen, als Franzosen aus der Provinz in die Pariser Region ziehen. Der Wanderungssaldo zugunsten der Provinz betrug zwischen 1968 und 1975 20.000 Personen jährlich⁵⁾. Bei einem jährlichen natürlichen Bevölkerungszuwachs von 0,8 % pro Jahr, der gegenüber

1) Marret, Population, Economie et Statistique, n° 78 (mai 1976), 48

2) Recensement 1962, Région parisienne, S.25 Tafel R.13; Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.204

3) Evolution des fonctions, a.a.O., p.205

4) Marret, a.a.O., 48

5) Ebd., 48; Interview mit dem préfet de la région parisienne Lanier, Le Monde 23 septembre 1975, 12

dem letzten Erhebungszeitraum gleich geblieben ist¹⁾, liegt die jährliche Gesamtsteigerungsrate der Bevölkerung (natürlicher Zuwachs + Wanderungsgewinn von 0,1 % pro Jahr) nur noch bei 0,9 %²⁾. Damit ist der Unterschied gegenüber der Wachstumsrate der Gesamtbevölkerung in Frankreich, die bei 0,8 % liegt³⁾, relativ gering geworden. Andere Regionen haben inzwischen die Pariser Region im Wachstum übertroffen. So verzeichnen die Regionen Alsace mit 1,0 %, Centre und Rhône-Alpes mit je 1,1 % sowie Provence-Côte d'Azur mit 1,5 % teilweise erheblich höhere Zuwachsraten⁴⁾. Mit 9,878 Mio. Einwohnern⁵⁾ gegenüber ursprünglichen Schätzungen von 10,3 Mio. Einwohnern für 1975⁶⁾ kann das Bevölkerungswachstum der Pariser Region zumindest als gebremst bezeichnet werden.

Daher erscheint es auch gerechtfertigt, die ursprünglichen Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungszahlen für das Ende des Jahrhunderts nach unten zu korrigieren. Während der erste Bericht der Commission nationale d'aménagement du territoire⁷⁾ und ihm folgend das Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris⁸⁾ für 1985 mit 11,6 Mio. und für das Jahr 2000 mit 14 Mio. Einwohnern für die Pariser Region rechneten, wurden vom Ministerrat am 17. 04. 1975 für 1985 11 Mio. und für 2000

1) Marret, Population, Economie et Statistique n° 78 (mai 1976), 49

2) Le Monde 8 août 1975, 24; Marret, a.a.O., 48 f.

3) Le monde 8 août 1975, 24; Marret, a.a.O., 48 f.

4) Marret, a.a.O., 48

5) Décret n° 75-1243 du 26 décembre 1975, J.O. 28 décembre 1975, p.13443 f. und eigene Berechnungen

6) Dictionnaire des projections, S.I-35 Tafel P 3

7) Premier rapport de la commission nationale de l'Aménagement du territoire, S.48

8) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.12 f.

12 Mio. Einwohner als Zielzahlen festgehalten¹⁾. Die Präfektur der Région parisienne hatte noch 13 Mio.²⁾ und der Conseil d'administration 12,5 Mio. Einwohner³⁾ für das Jahr 2000 vorgeschlagen. Diese Korrektur darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß bis 1985 eine und bis 2000 zwei weitere Millionen Menschen die Pariser Region bevölkern werden. Die aus dieser massiven Konzentrierung der Bevölkerung auf Paris resultierenden Probleme bleiben in ihrer Brisanz bestehen.

2.2.2.2. Ursachen dieser Entwicklung

Ein echtes Gleichgewicht zwischen Paris und dem übrigen Staatsgebiet, ein Gleichgewicht, das es rechtfertigen kann, den berühmten Ausspruch Jean-François Graviers "Paris et le désert français"⁴⁾ als der Historie angehörend zu bezeichnen, wird sich erst dann einstellen, wenn die Ursachen für die Anziehungskraft der Pariser Region beseitigt sind⁵⁾.

Die Anziehungskraft der Pariser Region beruht auf einer einmaligen Konzentration des nationalen Potentials auf diesen Raum, die verschiedene Ausprägungen im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich gefunden hat⁶⁾.

1) S. Le Monde 19 avril 1975, 38

2) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, Débat d'orientation mars 1975, S.8

3) Ebd., S.31

4) So der Titel seines 1947 erschienenen Buches

5) Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.41 f.

6) Vgl. Lacour, Aménagement du territoire, S.11

Letztlich muß diese Konzentrationsbewegung auf die zentralistische Verwaltungsstruktur des Landes zurückgeführt werden¹⁾. Diese hat ihre heutige Ausprägung, obwohl schon bis in die Zeit der Kapetinger zurückzuverfolgen²⁾ und auch unter Ludwig XIV. ausgeprägt³⁾, unter Napoleon erfahren⁴⁾. Das hat dazu geführt, daß dezentralisierte Körperschaften⁵⁾ nur mit geringen Befugnissen ausgestattet sind und selbst im staatlichen Bereich Entscheidungen, die von dezentrierten Behörden⁶⁾ getroffen werden könnten, den zentralen Instanzen in Paris zur Entscheidung vorgelegt werden⁷⁾. Der zentrale Verwaltungsapparat in Paris muß infolgedessen auch personell diesen Aufgaben gewachsen sein. Die Pariser Ministerien beschäftigen allein 32.259 Personen⁸⁾, zu denen weitere 51.100 von insgesamt 111.706 Beschäftigten öffentlicher Einrichtungen nationalen Charakters kommen⁹⁾. Der französische Staat beschäftigt im Verhältnis zu den Gebietskörperschaften drei- bis viermal so viele Per-

- 1) Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.42
- 2) Legendre, Histoire de l'administration, S.53
- 3) Vgl. Debbasch, Institutions, S.14
- 4) Loi du 28 pluviôse an VIII, die die départements, arrondissements communaux und die communes einführt; vgl. Debbasch, a.a.O., S.21; Rivero, Droit administratif, S.318, Schröder, Neuordnung, S.17 ff.
- 5) Es sind dies die Départements und die Gemeinden
- 6) Zum Begriff der "déconcentration" vgl. Rivero a.a.O., S.307
- 7) Vgl. Lamour, 60 millions, S.254 f.
- 8) Ménard, Administrations centrales, S.14
- 9) Ebd., S.13

sonen wie der britische Staat oder der Bund in der Schweiz¹⁾.

Diese Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse im politisch- administrativen Bereich zieht zwangsläufig auch den privaten Sektor und hierbei insbesondere die Stabsstellen der Unternehmen nach sich²⁾. Auf diese Weise hatte im Jahre 1964 die Hälfte aller französischen Unternehmen ihren Firmensitz in der Pariser Region³⁾, die damit auch über 19 % der abhängig Beschäftigten außerhalb dieser Region Entscheidungskompetenz hatten⁴⁾. Nach einer Untersuchung des I.N.S.E.E. waren 1966 mehr als ein Viertel aller Lohn- und Gehaltsempfänger in Paris beschäftigt, im Dienstleistungssektor betrug der Anteil der Pariser Region 40 %. Auf dem Sektor des Finanz- und Bankwesens sowie der Versicherungen lag der Prozentsatz sogar noch höher⁵⁾.

Im industriellen Bereich ist die Pariser Region ebenfalls die stärkste der französischen Regionen. Der in der Industrie arbeitende Anteil der Bevölkerung liegt in dieser Region höher als im Landesdurchschnitt⁶⁾, wobei sich die Auto- und Luftfahrtindustrie sowie die

1) Gravier, Paris et le désert français, S.14

2) Ménard, Administrations centrales, S.7, Gravier, Paris, S.55

3) Leron, Eléments, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1968), S.456; s. auch Gravier, a.a.O., S.21

4) Leron, a.a.O., S.445 u. 459; s. auch Gravier, Aménagement du territoire, S.157

5) Zahlen zitiert bei Leron, a.a.O., S.454

6) Vgl. die bis 1973 reichenden Zahlen bei Durieux, La décentralisation des emplois, Economie et statistique no 62 (décembre 1974), 14

weiterverarbeitende und pharmazeutische Industrie noch einmal hervorheben¹⁾.

Die starke Konzentration im Industrie- und Tertiärbereich führt dazu, daß 35 % der Masse der Löhne und Gehälter in der Pariser Region zur Auszahlung gelangen, während nur 21,5 % der erwerbstätigen Bevölkerung dort ansässig sind²⁾. 1970 lagen nach Erhebungen des I.N.S.E.E. die Löhne und Gehälter in der Pariser Region um ein Drittel über dem Landesdurchschnitt³⁾. Diese Einkommensunterschiede sind neben den unterschiedlichen Stundenlöhnen⁴⁾ durch die besondere Sozialstruktur der Pariser Region bedingt⁵⁾. So wohnten 1962 hier 40 % derjenigen, die einen höheren Schulabschluß als das Abitur besaßen, 39,4 % der Angehörigen der freien Berufe und der leitenden Angestellten, 43,8 % der Angehörigen technischer Berufe sowie fast die Hälfte der Ingenieure⁶⁾.

- 1) Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.31; Gravier, Aménagement du territoire, S.154 f.; Schröder, Neuordnung, S.23
- 2) Leron, Eléments, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1968), S.445 u. 462
- 3) 21.191,- Frs. gegenüber 16.044,- Frs.; Annuaire statistique de la France (1974), S.522 f. Tafel IX; vgl. zu älteren Zahlen über die Einkommensunterschiede auch Leron, a.a.O., S.445, 462 und Gravier, Paris, S.101
- 4) Sogar beim staatlich garantierten Mindestlohn (S.M.I.G.) gab es bis 1968 in der Provinz Abzüge gegenüber den für die Pariser Region errechneten Höchstsätzen; vgl. Gravier, Paris, S.101
- 5) Statistiques et indicateurs des régions françaises (Edition 1972), S.40
- 6) Monod/de Castelbajac, a.a.O., S.31; Franc/Franc, Le scandale de Paris, S.58; Gravier, Aménagement du territoire, S.157

Eine besondere Stellung nehmen die dem Universitäts- und Forschungsbereich angehörenden Personengruppen ein. Noch 1963 arbeiteten zwei Drittel der in der Forschung tätigen Personen in der Pariser Region¹⁾, während der Anteil der in Paris Studierenden an der Gesamtzahl der französischen Studenten schon frühzeitig allmählich zurückging²⁾. Ebenso sind die "Grandes Ecoles", eine für das französische Erziehungssystem typische Einrichtung, nicht mehr ausschließlich auf Paris konzentriert. Während 1939 noch 16 von 21 dieser Einrichtungen, deren Schüler zudem zum größten Teil aus Paris stammten³⁾, auch dort ansässig waren⁴⁾, konnte ein beträchtlicher Teil dieser Schulen in der Zwischenzeit in die Provinz verlagert werden⁵⁾.

Die früher vollkommen unterentwickelte Provinz hat auch im kulturellen Bereich in der Zwischenzeit gegenüber Paris aufholen können. Zwar war 1962 in der Berufsgruppe der Künstler noch über die Hälfte in der Pariser Region ansässig⁶⁾, beachtliche kulturelle Aktivitäten wie z.B. die Festivals von Avignon und Aix-en-Provence sind heute aber auch in der Provinz zu verzeichnen⁷⁾.

-
- 1) Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.31; vgl. auch Rapport C.N.A.T. (VI^e Plan), S.67; zur Verteilung der staatlichen Forschungsmittel vgl. Premier rapport de la commission nationale de l'Aménagement du territoire, S.103 f.
 - 2) Von 45,7 % (1939) über 42 % (1956) auf 32,6 % (1964), s. Gravier, Paris, S.103; s. auch ders. Aménagement du territoire, S.155 f.
 - 3) Vgl. den bei Franc/Franc, Le scandale de Paris zitierten früheren Direktor der E.N.A. Jean Dupeyroux;
 - 4) Gravier, Paris et le désert français, S.15
 - 5) Vgl. Monod, Transformation d'un pays, S.29 f.; Le Monde 13-14 avril 1975, 8
 - 6) Gravier, Aménagement du territoire, S.155
 - 7) Ders., Paris, S.102 f.

Gleichwohl bleibt die dominierende Rolle der Hauptstadt im kulturellen Leben des Landes unbestritten, und welcher Franzose wäre nicht stolz auf die großen Pariser Museen und die Opéra?

2.2.3. Das Verhältnis von aménagement du territoire zum Städtebau

Die Vormachtstellung der Pariser Region auf geistig-kulturellem, wirtschaftlichem und politisch-administrativem Gebiet, die durch ein sternförmig ausgelegtes Verkehrssystem verstärkt wird¹⁾, macht die Anziehungskraft der Hauptstadt aus, stellt andererseits aber die verantwortlichen Politiker und Beamten in einem Ausmaß vor raumordnerische Probleme, das in der Bundesrepublik unbekannt ist²⁾.

Zu den Aufgaben der Politik des aménagement du territoire gehört es daher, den unaufhaltsam erscheinenden Prozeß der Wasserkopfbildung um Paris einzudämmen und das wirtschaftliche, administrative und intellektuelle Potential gleichmäßiger auf das Land zu verteilen. Dazu bietet sich in erster Linie eine Verstärkung der städtischen Strukturen des Landes an, um mit Hilfe von gut ausgestatteten und leistungsfähigen Zentren, die möglichst gleichmäßig über das ganze Land verteilt sind,

1) Vgl. Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.13 u. 29; Gravier, Paris, S. 27 ff. u. 220

2) Die Bundesrepublik wird in Frankreich gerne als Beispiel für eine ausgewogene geographische Struktur der französischen Situation gegenübergestellt; vgl. z.B. Lecanuet, La nouvelle "donne" de l'aménagement du territoire, Le Monde 27-28 avril 1977, 1; Gravier, Paris, S.168 ff.

der Anziehungskraft der Pariser Region entgegenzuwirken¹⁾ und den allgemeinen Trend zur Verstädterung da aufzufangen, wo er in der Provinz entsteht.

Insofern verfolgen Städtebau und aménagement du territoire keine unterschiedlichen Ziele; beide sind in vielfältiger Weise miteinander verwoben. Zunächst erscheint die Stadtentwicklung in der Provinz in ihrer Funktion, die Anziehungskraft ihres Verflechtungsbereichs zu erhöhen²⁾ und damit dem Schwergewicht der Pariser Region entgegenzuwirken, als ein Mittel zur Verwirklichung der Ziele der Politik des aménagement du territoire in Frankreich³⁾.

Daneben kann man von einer zweiten Dimension der Verflechtung von Raumordnung oder aménagement du territoire mit dem Städtebau sprechen. Während es bei dem zuerst genannten Aspekt um raumordnerische Ziele von nationaler Tragweite geht, werden hier die Probleme der Ordnung eines Teilraumes, zumeist eines einzigen städtischen Ballungsgebietes, angesprochen⁴⁾. Hierfür bilden die Probleme der Pariser Agglomeration mit ihrer Ausdehnung in konzentrischen Kreisen (croissance "en tache d'huile")⁵⁾, den täglichen Pendlerströmen, den Verkehrs- und Umweltbedingungen ein Beispiel in pointiertester Form.

1) Vgl. de Lanversin, Aménagement du territoire, S.20; Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.72 ff; Schröder, Neuordnung, S.22; Anlage zum Entwurf des Haushaltsgesetzes für 1965, auszugsweise abgedruckt bei de Lanversin, a.a.O., S.181

2) Vgl. de Laubadère, Traité, Bd.2, S.480

3) Diese Zweck- Mittel-Beziehung klingt an bei Waline, Précis, Bd.2, S.334; vgl. auch Herzner, Stichwort: Städtebauliche Ordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp.3169

4) Vgl. die Trennung bei de Laubadère, a.a.O., S.480 sowie Auby/Ducos-Ader, Droit administratif, S.734

5) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.43

Das Wachstum der Städte und insbesondere des Pariser Ballungsraumes stellt daher eine der vordringlichsten Aufgaben der Politik des aménagement du territoire dar. Die Verstädterung, die trotz der aufgezeigten Verlangsamung immer noch zunimmt, in den Griff zu bekommen, ist daher eine der Hauptaufgaben, deren Lösung sich der VII. Plan im Bereich des aménagement du territoire vorgenommen hat¹⁾.

2.3. Versuche zur Lösung der entstandenen Probleme vor 1965

Das rapide Wachstum der französischen Städte, das die für die Politik des aménagement du territoire Verantwortlichen vor schwerwiegende Probleme stellt, wurde in der ersten Zeit nach dem 2. Weltkrieg zunächst als ein Problem des Wohnungsbaues angesehen. Erst ab 1958 wurde das Problem umfassender gesehen. Man versuchte jetzt, mit Hilfe eines sogenannten "urbanisme opérationnel" (operativer Städtebau) städtebauliche Lösungen für die Ausdehnung der Ballungsgebiete bereitzustellen. Es dauerte aber bis Mitte der 60er Jahre, bis die französische Regierung und die zuständigen Stellen der Pariser Region mit Hilfe verbesserter raumordnerischer und städtebaulicher Konzepte ernstzunehmende Antworten auf die immer akuter werdenden Probleme der städtischen Ballungszentren und insbesondere der Pariser Region gaben.

Wesentliches Element dieser neuen Politik sind die villes nouvelles. Ihre Rolle im Rahmen des aménagement

1) VII^e Plan de développement économique et social (1976-1980), S.56

du territoire und die Mechanismen ihrer Realisierung werden deutlich, wenn man sie mit den vorangegangenen Lösungsversuchen vergleicht. Dem zumindest teilweisen Versagen ihrer Vorgänger haben die villes nouvelles ihr Entstehen zu verdanken¹⁾.

Es werden daher zunächst die Lösungsversuche bis zur Mitte der 60er Jahre geschildert, bevor die villes nouvelles in ihrer Bedeutung als Reaktion auf die Mängel des vorangegangenen Instrumentariums dargestellt werden.

2.3.1. Die Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg

Die Zunahme der Bevölkerung in den städtischen Ballungsbereichen drückt sich am offenkundigsten in dem Bedarf an neuen Wohnungen aus. Dieser Bedarf wurde in Frankreich, ebenso wie in den anderen von den Ereignissen des 2. Weltkrieges unmittelbar betroffenen Ländern, darüberhinaus dadurch besonders akut, daß der Bestand an Wohnungen durch die Kriegseinwirkungen sehr stark gelitten hatte. Nach einem Bericht des Conseil économique waren im Juli 1947 560.000 Wohnungen vollständig und 540.000 Wohnungen teilweise zerstört²⁾.

2.3.1.1. Träger des Wohnungsbaus

Infolgedessen waren die Probleme in den ersten Nachkriegsjahren zunächst quantitativer Art; es mußten so schnell wie möglich so viele Wohnungen wie möglich ge-

1) Zur Gegenüberstellung der villes nouvelles mit den grands ensembles s. Viot, Problèmes d'avenir des villes nouvelles, in: *Expérience française*, S.20; Préfet Doublet in einem Interview mit *Le Monde* 13 mai 1970, 19; Besnard-Bernadac, Logement et villes nouvelles, B.I.R.P. n° 8 (décembre 1972), 22; Morand, Statut, J.C.P. 1971.I.2420, n° 2; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 347

2) J.O. Avis et rapports du Conseil économique, 17 février 1948, p.28

baut werden¹⁾. Allerdings lief der Wohnungsbau nur sehr schleppend an²⁾, und es dauerte noch bis Mitte der 50er Jahre, bis eine leichte Entspannung auf dem Wohnungsmarkt eintrat³⁾.

Erschwert wurde der Wiederaufbau dadurch, daß anfangs von privater Seite im Wohnungsbau nicht investiert wurde⁴⁾, so daß der Wohnungsbau fast ausschließlich von staatlicher Seite getragen wurde⁵⁾. Eine besondere Rolle kam dabei dem ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme zu. Dieses Ministerium hatte über die Mittel für den Wohnungsbau zu verfügen und wirkte mit Hilfe seiner Departementsdirektionen bis auf die Städtebaupläne und die Auswahl und Lokalisierung der einzelnen Maßnahmen ein⁶⁾. Die lokalen Gebietskörperschaften⁷⁾ und insbesondere die Gemeinden spielten in diesem Prozeß nur eine untergeordnete Rolle⁸⁾, obwohl

-
- 1) Bourry, Du mal des grands ensembles, M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 19; Cornu, La conquête de Paris, S.137
 - 2) Es wurden 1946 nur 6.000 und noch 1950 weniger als 60.000 Wohnungen errichtet, während das ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme den Bau von 240.000 Wohnungen jährlich während 30 Jahren für erforderlich hielt, um die Krise zu beseitigen, Denoyelle, Promoteur, S.26
 - 3) Vgl. Febvay/Henry, La situation du logement dans la région parisienne, Population 1957, 133
 - 4) Zu den ökonomischen Gründen hierfür s. Denoyelle, a.a.O., S.25
 - 5) Germain, L'organisation départementale et communale, Administration n° 59 (1967), 143; Heymann, Extension, S.18
 - 6) Germain, a.a.O., 143
 - 7) Nach art.85 der Constitution v. 27. Oktober 1946 und art.72 der Constitution v. 4. Oktober 1958 zählen zu den collectivités territoriales (Gebietskörperschaften) die Gemeinden, Départements und Territoires d'outre-mer
 - 8) d'Arcy/Jobert, Urban planning, in: Planning, Politics and Public Policy, S.297; vgl. auch Germain, a.a.O., S.143

sie bei der Bereitstellung des Geländes und der die Wohnungen nach sich ziehenden Folgeeinrichtungen¹⁾ unmittelbar betroffen waren.

Der Wohnungsbau, der sich nicht nur auf die Wiederherstellung des in den Städten zerstörten Bestandes beschränkte, sondern sich infolge der sprunghaften Zunahme der Bevölkerung der Städte schnell auf deren Randbezirke ausdehnte, wurde fast ausschließlich von den Trägern des sozialen Wohnungsbaus, den staatlichen oder halbstaatlichen H.L.M.-Organismen²⁾ ausgeführt³⁾.

2.3.1.2. Rechtsformen der Realisierung

Bekannt wurden diese neuen Wohneinheiten am Rande der Städte unter dem Namen "grands ensembles"⁴⁾.

Sie wurden da errichtet, wo es den Wohnungsgesellschaften gelang, auf dem freien Markt ausreichende Flächen zu erwerben, die zumeist in einiger Entfernung von den Zentren der Städte lagen⁵⁾. Erst die loi foncière vom

- 1) Germain, L'organisation départementale et communale, Administration n^o 59 (1967), 143
- 2) Zu den Offices publics d'H.L.M. bzw. den Sociétés d'H.L.M. s. art.162-171 C.U.H. bzw. art.172-184 C.U.H. (Der Teil "Habitation" des C.U.H. blieb auch nach der Kodifizierung des Code de l'urbanisme, décret n^o 73-1022 du 8 novembre 1973, J.O. 13 novembre 1973, p.12047 und berichtend J.O. 21 avril 1974, p.4309, vorläufig in Kraft; nunmehr kodifiziert im Code de la construction et de l'habitation, Anhang zu décret n^o 78-621 du 31 mai 1978, J.O. 8 juin 1978, p.2295, und Anhang zu décret n^o 78-622 du 31 mai 1978, J.O. 8 juin 1978, p.2298)
- 3) Denoyelle, Promoteur, S. 25
- 4) Zum Begriff des grand ensemble, vgl. Bourry, Du mal des grands ensembles, M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 21 f.; Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.27
- 5) Vgl. circulaire du 25 septembre 1959, J.O. 3 octobre 1959, p.9561; Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.577

6. August 1953 erleichterte den Grunderwerb und ermöglichte es zum ersten Mal, Grundstücke für Zwecke des Wohnungsbaus im Wege des Enteignungsverfahrens zu erwerben und sie später wieder zu veräußern¹⁾. Allerdings dauerte es noch bis Anfang 1956, bis die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Texte verkündet waren²⁾. Mit der Erschließung des erworbenen Geländes konnten seit 1954 établissements publics oder sociétés d'économie mixte betraut werden³⁾. Das Verfahren ihrer Gründung war bis 1959 allerdings recht schwerfällig, weil ein décret en Conseil d'Etat, bei dem der Conseil d'Etat mitzuwirken hat, erforderlich war⁴⁾.

Nach den Vorstellungen der ordonnance vom 27. Oktober 1945⁵⁾, die die Bestimmungen der loi d'urbanisme vom 15. Juni 1943 des Vichy-Regimes aufgriff⁶⁾, sollte sich der Städtebau im Rahmen sog. projets d'aménagement vollziehen. Diese projets d'aménagement, die auch in den Code de l'Urbanisme et de l'Habitation (C.U.H.) eingingen⁷⁾, konnten wegen des langwierigen

- 1) Art.1^{er} de la loi n° 53-683 du 6 août 1953, J.O. 7 août 1953, p.6947; dazu Heymann, Extension, S.22; Boury, Du mal des grands ensembles, M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 20
- 2) Preteceille, Production, S.37
- 3) Décret n° 54-1121 du 10 novembre 1954, J.O. 16 novembre 1954, p.10764; vgl. dazu Godchot, Sociétés d'économie mixte, S.116; Boury, a.a.O., 20
- 4) Décret n° 56-1109 du 6 novembre 1956, art.1^{er}, J.O. 7 novembre 1956, p.10635; dazu Germain, L'organisation départementale et communale, Administration n° 59 (1967), 143; Heymann, a.a.O., S.19
- 5) Ordonnance n° 45-2542, J.O. 28 octobre 1945, p.7000, rectif. J.O. 1^{er} novembre 1945, p.7008
- 6) J.O. 24 juin 1943, p.1715, rectif. J.O. 5 septembre 1943, p.2341; dazu Mesnard, Planification, S.24
- 7) Décret n° 54-766 du 26 juillet 1954, J.O. 27 septembre 1954, p.7081

Verfahren ihrer Ausarbeitung¹⁾ jedoch nicht rechtzeitig in Kraft treten. Sie waren infolgedessen nicht in der Lage, angesichts der drängenden Probleme die stürmische Entwicklung der Städte in geordnete Bahnen zu lenken²⁾.

Lage, Größe, Anbindung und äußere Gestaltung der grands ensembles waren daher nur geringen städtebaulichen Reglementierungen unterworfen. Mit dem décret vom 29. August 1955 wurde ein règlement national d'urbanisme verkündet, das lediglich unerläßliche Mindestanforderungen³⁾ an zu genehmigende Bauvorhaben stellte. Es findet dann Anwendung, wenn und solange ein genehmigter Städtebauplan nicht vorliegt⁴⁾ oder ein solcher Plan Punkte offenläßt, die im règlement national d'urbanisme geregelt sind⁵⁾.

Es fehlte daher ein städtebauliches Instrumentarium, das es erlaubt hätte, durch sorgfältig geplante und abgestimmte Maßnahmen die Vorstellungen von einer geordneten Entwicklung der rasch expandierenden Städte zu realisieren. Mit dem zur Verfügung stehenden Instrumen-

1) Waline, Précis, Bd.2, S.293; Mesnard, Planification, S.26

2) Vgl. instruction générale du 8 avril 1960, J.O. 14 avril 1960, p.3475; Mesnard, a.a.O., S.16; Boury, Urbanisme opérationnel, in: M.T.P. 1^{er} juillet 1970, 18

3) Décret n° 55-1164, J.O. 3 septembre 1955, p.8816, ersetzt durch décret n° 61-1298 du 30 novembre 1961, J.O. 5 décembre 1961, p.11169; jetzt art.R.111-1 bis 26 C.urb. in Ausführung von art.91 C.U.H., jetzt art.L.111-1 C.urb.

4) Décret n° 55-1164, art.1^{er}; C.E. 28 janvier 1972, M.E.L. c. Jean Yves Sayn, req. n.80271, teilweise abgedruckt bei Liet-Veaux, J.Cl.A. fasc.447 n° 45;

5) C.E. 19 mars 1969, Sté des chemins de fer et hôtels de montagne aux Pyrénées, Rec.177; C.E. 4 octobre 1974, M.E.L. c. consorts Metras et autres, J.C.P. 1975. II, 17964, Anm. Liet-Veaux; C.E. 9 décembre 1974, dame V^e Chalot, Rec. 619; Liet-Veaux, J.Cl.A. fasc.447 n° 47

tarium war es allenfalls möglich, rechtliche Bindungen für Maßnahmen festzulegen, deren Verwirklichung privaten Bauherrn zu einem nicht festgelegten Zeitpunkt überlassen werden konnte, anstatt dringend benötigte Maßnahmen samt dem Zeitpunkt und der Mittel ihrer Realisierung tatsächlich vor auszuplanen¹⁾. Man spricht daher in diesem Zusammenhang zur Charakterisierung des Städtebaus dieser Zeit von einem Städtebau der Bewahrung ("urbanisme de sauvegarde")²⁾. Dieser Städtebau ist mehr dazu geschaffen, bestimmte Vorhaben zu verhindern, als daß er die städtebauliche Entwicklung aktiv und überlegt gestaltet³⁾.

2.3.2. Die Städtebaugesetzgebung von 1958

Die offenkundigen Mängel im städtebaulichen Instrumentarium wurden von staatlicher Seite auch erkannt, und man versuchte, mit einer Reihe von Maßnahmen, die insbesondere 1958 Eingang in die Gesetzestexte fanden, die Schwächen der vorangegangenen Gesetzgebung zu beseitigen und ein der Entwicklung der Städte angepaßtes Instrumentarium zu schaffen.

Die neuen Mittel, die für den Städtebau geschaffen wurden, betrafen vor allem eine neue Art von Städtebauplänen und die Einführung sog. operativer Zonen.

1) d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire? in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1968), S.37

2) Vgl. instruction générale du 8 avril 1960, J.O. 14 avril 1960, p.3475; Mesnard, Planification, S.25 f.

3) d'Arcy, a.a.O., S.37

2.3.2.1. Die plans d'urbanisme

2.3.2.1.1. Grundstrukturen

Mit dem décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958¹⁾ wurden die projets d'aménagement von 1943 durch die plans d'urbanisme ersetzt, die sich in plans d'urbanisme directeurs und plans d'urbanisme de détail gliederten (décret n° 58-1463, art. 1^{er} al.2). Die Aufstellung solcher Pläne war nur in bestimmten Gemeinden vorgeschrieben, deren Bedeutung eine Reglementierung der Bau-tätigkeit rechtfertigte²⁾. Die Aufspaltung der Pläne in zwei Kategorien sollte eine langfristige Planung der Entwicklung der Städte ermöglichen. Während der plan d'urbanisme directeur die langfristige Entwicklung der Gemeinden entwerfen und daher nur ein allgemeines Gerippe des betreffenden Gebietes, die Zuordnung der Stadtviertel zueinander und ihre jeweilige Haupt-nutzung festlegen sollte³⁾, blieb die exakte Fest-legung der Nutzung des Bodens den plans d'urbanisme de détail vorbehalten (décret n° 58-1463, art.3 al.1^{er}).

1) J.O. 4 janvier 1959, p.265

2) Nach décret n° 58-1463, art.6 war dies der Fall für die sog. groupements d'urbanisme (Mehrzahl von Ge-meinden, die durch gemeinsamen Erlaß der ministre de la Construction und de l'Intérieur festgelegt wur-den (art.7) und einen gemeinsamen plan d'urbanisme besitzen sollten), Gemeinden mit mehr als 10.000 Ein-wohnern, Gemeinden, die in bedeutendem Maße zerstört worden waren, bestimmte Erholungsorte, sowie Gemein-den mit bedeutendem Bevölkerungswachstum oder künst-lerischem oder historischem Wert.

3) Instruction générale du 8 avril 1960, J.O. 14 avril 1960, p.3475; Einzelheiten dazu bei Rossillion, Les plans d'urbanisme, S.175 f.

Das Verhältnis der beiden Pläne zueinander ist allerdings keineswegs hinreichend geklärt. So war es möglich, bereits in einem plan d'urbanisme directeur präzise Festlegungen über die Art der Nutzung der Grundstücke vorzunehmen (décret n^o 58-1463, art.2 al.2), so daß die Ausarbeitung eines plan de détail nicht mehr erforderlich war, um diesen Effekt zu erreichen¹⁾. Andererseits konnte nach décret n^o 58-1463, art.16 al.4 im Dringlichkeitsfall ein plan de détail aufgestellt werden, ohne daß ein plan directeur vorlag, der durch den plan de détail grundsätzlich nur ausgefüllt ("complète") werden sollte²⁾. Den beiden Plänen fehlte damit jegliches Rangverhältnis, was besonders deutlich darin zum Ausdruck kommt, daß der plan de détail von Festlegungen eines eventuell bestehenden plan directeur abweichen konnte, ohne daß zuvor der plan directeur entsprechend abgeändert worden war³⁾.

Zudem war die praktische Bedeutung der Städtebaupläne nicht unerheblich dadurch beeinträchtigt, daß ihre Ausarbeitung, die in den Händen der nachgeordneten Behörden des ministère de la Construction lag⁴⁾, nur sehr langsam

- 1) Décret n^o 58-1463, art.26 unterscheidet hinsichtlich der Verbindlichkeit gegenüber Privatpersonen nicht nach den beiden unterschiedlichen Plänen.
- 2) Dazu Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 349
- 3) Diese Möglichkeit, die durch décret n^o 58-1463, art.3 al.3 eröffnet ist, wird vom Conseil d'Etat allerdings restriktiv ausgelegt, vgl. C.E. 20 janvier 1971, Sieur Meiranesio et d'autres, Rec.55
- 4) Siedentopf, a.a.O., 349 betont den damit verbundenen Verlust an Selbstverwaltungsaufgaben bei den Gemeinden

vonstatten ging¹⁾. Das hatte zur Folge, daß sich die Zahl der Pläne, die genehmigt waren und sich nicht, wie so häufig, schon wieder im Stadium der Abänderung befanden²⁾, bei 326 Agglomerationen mit mehr als 10.000 Einwohnern 1967 nur auf 204 belief³⁾. Insgesamt wurde nur etwa ein Drittel der vorgesehenen Pläne aufgestellt⁴⁾.

Die Hauptschwäche, die den Plänen der Gesetzgebung von 1958 anhaftet, betrifft jedoch das Fehlen einer zeitlichen Perspektive. Dies ist umso gravierender, als es gerade das Anliegen der Reform war, einen aktiven Städtebau in die Wege zu leiten, zu dessen Durchführung der plan d'urbanisme directeur als Rahmen für eine wirkliche Entwicklungsplanung in den Gemeinden gedacht war⁵⁾. Der Plan ließ aber den Zeitfaktor vollkommen unberücksichtigt und traf keine Unterscheidung zwischen kurz-, mittel- und lang-

-
- 1) Kritisch dazu Heymann, Extension, S.5 und d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire? in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.38
 - 2) Zu dieser häufig geübten Praxis vgl. de Laubadère, Traité, Bd.2, S.413; Jamois, Les Z.U.P., S.25; Heymann, Mesure de l'"effectivité", R.E.D.I. n° 46 (1971), 9; zur Situation in der Bundesrepublik angesichts der schnellen räumlichen Veränderungen in den Verdichtungsräumen s. Wagener, Für ein neues Instrumentarium, in: Raumplanung-Entwicklungsplanung, S.43
 - 3) Diese Zahlen nennt der damalige ministre de l'Équipement Ortolí, J.O. Déb.Ass.Nat., séance du 20 juin 1967, p.1945
 - 4) Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 350; am 30. Juni 1971, dem Stichtag, zu dem die letzten plans d'urbanisme des 1958er Regimes in Kraft treten konnten (art.L 124-1 C.urb.) befanden sich 4.817 plans d'urbanisme in Kraft, die 18 % der Gemeinden und 56 % der Einwohner erfaßten, vgl. Liet-Veaux, J.Cl.A. fasc. 445-1 n° 31
 - 5) Nach den Worten der instruction générale du 8 avril 1960, J.O. 14 avril 1960, p.3475: "*véritable charte du développement urbain*"

fristigen Abschnitten der Stadtentwicklung¹⁾. Das décret n° 58-1463 enthielt keine Bestimmung, die die Planung einer zeitlich gestaffelten Realisierung der Vorstellungen vom künftigen Bild der Städte erlaubt hätte²⁾.

Die plans d'urbanisme erwiesen sich daher im Ergebnis als wenig geeignet, die Ausdehnung der Städte in den Griff zu bekommen und aktiv gestaltend zu planen³⁾.

2.3.2.1.2. Städtebau der "Befreiungen"

Das städtebauliche Instrumentarium hatte zusätzlich eine Schwachstelle, die das Gesamtkonzept in Form von Befreiungen ("dérogations") weitgehend auszuhöhlen drohte. Der Begriff dérogation umfaßt sowohl das, was § 31 Abs.1 BBauG als Ausnahme bezeichnet, als auch das, was nach § 31 Abs.2 BBauG als Befreiung gilt. Die einschlägigen Texte sehen nämlich einmal an zahlreichen Stellen ausdrücklich die Möglichkeit vor, von bestimm-

1) Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 350; vgl. hierzu auch de Laubadère, Traité, Bd.2, S.413; Mesnard, Planification, S.32; Ortoli, J.O. Déb.Ass. Nat., séance du 21 juin 1967, p.1945; Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapport du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.218; d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire? in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.38; Bazex, Elément prospectif, R.D.P. 1970, 861 f.

2) Bazex, a.a.O., 861

3) Ortoli, a.a.O., p.1945; de Laubadère, a.a.O., S.413; Bazex, a.a.O., 862 f.

ten Anforderungen eine *dérogation* zu erteilen¹⁾, zum anderen besteht nach *décret* n° 58-1463, art.33 al.5 eine Art Generalklausel, die *dérogations* von sämtlichen Festsetzungen eines *plan d'urbanisme* zuläßt. Diese Möglichkeit ist dann eröffnet, wenn sich ein verbindlicher Bebauungsplan in einem förmlichen Überarbeitungsverfahren befindet. Angesichts der erwähnten Häufigkeit dieser sog. *mise en révision* hat sich die so eröffnete Möglichkeit von Befreiungen als eine bedeutende Einbruchsstelle für eine Aushöhung einmal in Kraft getretener Städtebaupläne erwiesen²⁾.

Ursache für das Auftreten des Phänomens der Befreiungen war einmal die explosionsartige Entwicklung der Städte und zum anderen die langsam vorangehende Ausarbeitung und Anpassung der Städtebaupläne³⁾. Das hat zur Folge, daß die grundsätzliche Notwendigkeit der Anpassung der Städtebaupläne an veränderte Umstände mit Hilfe von

-
- 1) Eine genaue Aufzählung der in der Baugesetzgebung vorgesehenen Möglichkeiten für Befreiungen findet sich bei Lamarque, *Protection de la nature*, S.316 ff. Anm.54; vgl. auch Latournerie, *Réflexions sur l'évolution récente*, in: E.D.C.E. 1970, S.31: 40 % aller Bestimmungen der Städtebaupläne sehen die Möglichkeit von Befreiungen vor
 - 2) Vgl. Baguenard, *Contrôle par le juge administratif*, *Gaz.Pal.* 1974. 1. 317; Lamarque, a.a.O., S.321; Chapuisat, *Urbanisme dérogatoire*, A.J.D.A. 1974, 15 f.
 - 3) Vgl. Preteceille, *Production*, S.41 Anm.10; Baguenard, a.a.O., 316; Chapuisat, a.a.O., 3; C.E. 4 mars 1970, S.C.I. "des Trois Roses" et "des Quatre Roses" et M.E.L., A.J.D.A. 1970, 293, Schlußanträge Rougevin-Baville

Befreiungen allgemein anerkannt wird¹⁾. Allerdings nahm die Zahl und die Art der Befreiungen mit der Zeit Ausmaße an, die kaum mehr mit ihrem eigentlichen Anliegen der Anpassung an veränderte Umstände zu vereinbaren waren. Allein in der Pariser Region wurden zwischen 1960 und 1970 65 % der Baugenehmigungen über Befreiungen von Festlegungen bestehender Pläne erteilt²⁾.

Angesichts des Umfangs der Baugenehmigungen, die über Befreiungen erteilt wurden, versuchte der Conseil d'Etat, als letzte Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit, den exzessiven Gebrauch dieses Mittels einzudämmen³⁾. Dem Conseil d'Etat sind jedoch bei der Überprüfung der Genehmigungen, die unter Befreiung von Baurechtsnormen erteilt wurden, Grenzen gesetzt, da es sich immer um Ermessensentscheidungen handelt und die Überprüfung technischer Begriffe verlangt wird. Hier übt der Conseil d'Etat nur eine sog. contrôle minimum aus, die im wesentlichen der Überprüfung von Ermessensentscheidungen durch die deutschen Verwaltungsgerichte entspricht⁴⁾.

1) Vgl. Sauvegarde et mise en valeur du milieu naturel et urbain, Bd.2, S.20; Mayet, Tribunal administratif, S.32

2) Cornu, La conquête, S.30

3) Dem Conseil d'Etat wird eine feindselige Einstellung gegenüber den Befreiungen nachgesagt, vgl. Waline, Notes de jurisprudence, R.D.P. 1972, 1539; Blumann, Contrôle juridictionnel, R.D.P. 1975, 10

4) Die Überprüfung bezieht sich darauf, ob die unterstellten Tatsachen vorliegen, ob die Behörde eine Vorschrift rechtsfehlerfrei ausgelegt hat ("erreur de droit", hierzu zählt auch das Nichtgebrauchmachen von Ermessen) und ob die Behörde kein "détournement de pouvoir" begangen hat, vgl. Debbasch, Contentieux administratif, S. 742 m. w.N., ein détournement de pouvoir liegt nur dann vor, wenn die Behörde bewußt und gewollt ("volonté consciente et délibérée") eine Vorschrift in mißbräuchlicher Art angewendet hat, vgl. Auby/Drago, Traité de contentieux administratif, Bd.2, S.406

Neuerdings hat der Conseil d'Etat die Kontrolldichte seiner Entscheidungen vergrößert. Er fordert nunmehr, daß die Befreiung aus städtebaulichen Gründen ("motifs d'urbanisme") erteilt wird¹⁾, und nimmt eine Abwägung zwischen der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses und den Vorteilen vor, die dem öffentlichen Interesse durch die Erteilung der Befreiung erwachsen, womit eine Kosten-Nutzen-Analyse in die Überprüfung der Befreiungen eingeführt wurde²⁾.

Trotzdem verbleibt dem préfet, der nach art.33 al.5 des décret n° 58-1463 und art. R.421-32(6°) C.urb. für die Erteilung der Befreiung zuständig ist, auch heute noch ein weites Feld unüberprüfbarer Entscheidungsfreiheit.

2.3.2.2. Zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.)

Für mehr als zehn Jahre bildeten die Z.U.P. das von den Gemeinden bevorzugte Instrument zur Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen an der Peripherie der vorhandenen Siedle. Die Mechanismen, die zur Realisierung der villes nouvelles Anwendung finden, sind letztlich eine Fortentwicklung der Techniken und Verfahrensweisen, die in den zones à urbaniser par priorité erprobt wurden. Dabei haben sich Schwächen und Mängel gezeigt,

1) C.E. 10 janvier 1968, Daudens, Rec.24; C.E. 9 décembre 1970, Martin, Rec.743; C.E. 4 février 1972, Buisine, R.D.P. 1972, 1539; vgl. dazu Lamarque, Protection de la nature, S.326; Blumann, Contrôle juridictionnel, R.D.P. 1975, 33 ff; Baguenard, Contrôle par le juge administratif, Gaz.Pal. 1974.1. 323

2) Zu dieser Rechtsprechung, die mit der Entscheidung C.E. (Ass.) 18 juillet 1973, Ville de Limoges, Rec. 530 ihren Anfang nahm, s. Chapuisat, Urbanisme dérogatoire, A.J.D.A. 1974,9; Blumann, a.a.O., 21 ff; Lemasurier, Le principe "bilan-coût-avantages", in: Festschrift Waline, S.555 ff; Peiser, Dérogations, ebd., S.680

deren Beseitigung erklärtes Ziel der Politik der villes nouvelles ist¹⁾.

2.3.2.2.1. Zielsetzung der Z.U.P.

Die Z.U.P. sind Teil der Texte, die am 31. Dezember 1958 zur Neuordnung des Städtebaurechts verkündet wurden²⁾.

Durch die Ausweisung besonderer Zonen, die in Obereinstimmung mit einem plan d'urbanisme³⁾ mit Vorrang zu entwickeln sind, soll es den betroffenen Gemeinden ermöglicht werden, ihre Erschließungsanstrengungen auf bestimmte Schwerpunkte zu konzentrieren und so die vorhandenen finanziellen Möglichkeiten rationell zu nutzen⁴⁾.

Die Konzentrierung der Erschließungsanstrengungen soll letztlich auch den zukünftigen Bewohnern der Neubaugebiete zugute kommen, weil die erforderlichen Folgeeinrichtungen der Wohnbebauung auf wenige Punkte konzentriert werden, an denen sie dann auch optimal genutzt werden.

1) Vgl. Les charges créés par l'implantation des logements, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 22 juillet 1969, p.593; Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.3

2) Décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958, J.O. 4 janvier 1959, p.269

3) Diese Obereinstimmung wird verlangt von der circulaire du 25 septembre 1959, J.O. 3 octobre 1959, p.9561 und der instruction générale du 8 avril 1960 (Construction), J.O. 14 avril 1960, p.3475 und der Lehre, Beltrame, Les Z.U.P., S.20; Jamois, Les Z.U.P., S.66; Jacquignon, Le droit de l'urbanisme, S.174; mißverständlich daher Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 350

4) Circulaire du 25 septembre 1959, a.a.O., p.9561; Waline, Précis, Bd.2, S.318; Auby/Ducos-Ader, Droit administratif, S.822; Jacquignon, a.a.O., S.172; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 18

Die schnell zunehmende Neubautätigkeit, die zuvor durch keine effiziente Reglementierung kontrolliert werden konnte, drohte die Peripherie der Städte und die umliegende Landschaft in wild ausufernder Weise zu zersiedeln. Dieser Entwicklung versuchte man einen Riegel dadurch vorzuschieben, daß jeder Komplex mit mehr als hundert Wohnungen nur noch innerhalb der Z.U.P. genehmigt werden durfte, sofern er neue Infrastruktureinrichtungen erforderlich machen würde (décret n° 58-1464, art.1^{er} al.2)¹⁾.

2.3.2.2.2. Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme
im Rahmen einer Z.U.P.

2.3.2.2.2.1. Vorkaufsrecht

Kernstück der Z.U.P.-Regelung ist das gleichzeitig damit eingeführte Vorkaufsrecht (droit de préemption)²⁾.

Es soll der Spekulation entgegenwirken, die bei einer Entwicklungsmaßnahme von der Bedeutung einer Z.U.P. zu erwarten ist. Dem Vorkaufsrecht sind alle Grundstücke unterworfen, die innerhalb der Zone liegen, wie sie durch den Gründungsakt - in der Regel ein Erlaß des ministre de la Construction (loi n° 62-848 du

1) Vgl. Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 21 juillet 1970, 18

2) Ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958, J.O.
4 janvier 1959, p.247

26 juillet 1962, art.1^{er} 1)) - festgelegt wird. Nach einer Ergänzung, die durch das genannte Gesetz von 1962 eingeführt wurde, kann das Vorkaufsrecht durch die öffentlichen Körperschaften und deren Konzessionäre, die Inhaber dieses Rechtes sind, bei allen entgeltlichen Veräußerungsgeschäften sowie bei einer freiwilligen Versteigerung, bei einem Tausch und bei der Einbringung eines Grundstücks in eine Gesellschaft ausgeübt werden (loi n° 62-848, art.2 al.1^{er} u. 2)²⁾.

Ebenfalls seit 1962 steht dem Staat das Recht zu, von dem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen, wenn eine Gebietskörperschaft das ihr zustehende Vorkaufsrecht nicht ausübt (loi n° 62-848, art.3). Diese Regelung war erforderlich geworden, nachdem viele Bodenverkehrsvorgänge dem Vorkaufsrecht entgangen waren, weil die Gemeinden mangels finanzieller Möglichkeiten von dem ihnen zustehenden Recht oftmals nicht Gebrauch machen konnten³⁾.

Nachdem die ersten Erfahrungen gezeigt hatten, daß eine Frist von zwei Jahren, innerhalb derer das Vor-

1) J.O. 27 juillet 1962, p.7411; zu dem undemokratischen Verfahren der Gründung einer Z.U.P., bei dem die betroffenen Gemeinden vollkommen übergegangen werden konnten, s. Liet-Veaux, *Passé et avenir des zones à urbaniser par priorité*, *Droit social* 1963, 395

2) Zuvor waren einige Erwerbsvorgänge dem Vorkaufsrecht entgangen, vgl. Beltrame, *Les Z.U.P.*, S.194

3) vgl. de Laubadère, *Traité*, Bd.2, S.459; Théry, *Chronique générale de législation*, A.J.D.A. 1962, 625

kaufsrecht ausgeübt werden konnte, zu kurz war¹⁾, wurde die Dauer des Vorkaufsrechts auf vier Jahre erhöht mit der Möglichkeit, die Frist um weitere zwei Jahre zu verlängern (art.2 al.3 loi n° 62-848), so daß die Grundstücke in einer Z.U.P. letztlich insgesamt sechs Jahre dem Vorkaufsrecht unterlagen.

Anders als bis zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976²⁾ in Deutschland hat der Inhaber des Vorkaufsrechts in den Z.U.P. nicht den zwischen den Parteien vereinbarten Erwerbspreis zu entrichten, in den spekulative Überhöhungen einfließen können, sondern ein Entgelt, das sowohl inhaltlich als auch verfahrensmäßig dem Falle einer Enteignung entspricht. Damit ist der direkte, materielle und konkrete Schaden auszugleichen, der durch den Verlust des Grundstücks entstanden ist (art. L.13-13 Code de l'expropriation³⁾). Für die Bemessung dieses Schadens, die gegebenenfalls durch die für Enteignungssachen zuständige Gerichtsbarkeit erfolgt, sind zwei Zeitpunkte maßgebend. Es wird lediglich die Art der Nutzung der Grundstücke berücksichtigt, wie sie ein Jahr vor der förmlichen Einrichtung der Z.U.P. bestand. Dabei wird Ersatz nur für die tatsächliche Art der Nutzung geleistet; ausnahmsweise wird jedoch auch die bloße Möglichkeit der Bebauung bei der Bemessung des Schadens berücksichtigt. Auf der anderen Seite hat der Richter den Grundstückswert zugrunde zu legen, der am Tage seiner Entscheidung gilt (art.

1) Liet-Veaux, Passé et avenir des zones à urbaniser par priorité, Droit Social 1963, 395; Beltrame, Les Z.U.P., S.193

2) BGBI.I S.2221

3) Vgl. dazu Homont, L'expropriation, S.127 ff.; Baumgartner, Sozialbindung des Eigentums, S.65 ff.

L.13-15-I. und II. Code de l'expropriation)¹⁾.

2.3.2.2.2. Realisierung durch eine société
d'économie mixte

Träger des Vorkaufsrechts in den Z.U.P. sind die öffentlichen Körperschaften und unter diesen insbesondere die Gebietskörperschaften sowie deren Konzessionäre, denen die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme als "aménageur" obliegt.

Es handelt sich dabei um die typischen Aufgaben eines Entwicklungsträgers: Erwerb - erforderlichenfalls im Wege der Enteignung - der Grundstücke, die im Innern der Zone liegen oder für deren Außenanbindung benötigt werden, Herrichtung des Geländes, Erstellung der Infrastruktureinrichtungen und Anschluß der Zone an das allgemeine Verkehrsnetz²⁾.

Trotz der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit der Gemeinden, eine Entwicklungsmaßnahme auch direkt im Wege der "régie" oder der öffentlichen Auftragsvergabe ("marché" oder "entreprise") durchzuführen, werden rund drei Viertel der Z.U.P. an einen Entwicklungsträger vergeben³⁾, weil die Gemeinden weder personell noch finanziell dazu in der Lage sind, größere Vorhaben selbst durchzuführen⁴⁾.

1) Die Bewertungsstichtage wurden seit Einführung der Z.U.P. mehrfach geändert, zuletzt durch loi n° 65-559 du 10 juillet 1965, J.O. 11 juillet 1965, p.5954; vgl. Homont, L'expropriation, S.133 f.

2) Vgl. Waline, Précis, Bd.2, S.318

3) Heymann, Extension, S.40; vgl. auch d'Arcy, Structures administratives, S.82

4) Beltrame, Les Z.U.P., S.116

Die Vergabe an einen Entwicklungsträger geschieht im Wege der Konzession ("concession")¹⁾; das bedeutet, daß eine Gemeinde die Durchführung einer städtischen Entwicklungsmaßnahme vertraglich einer in art.78-1 C.U.H.²⁾ vorgesehenen société d'économie mixte (gemischtwirtschaftliche Gesellschaft, S.E.M.) überträgt³⁾.

Zur Durchführung der vertraglich festgehaltenen Maßnahmen wird der Konzessionär mit allen erforderlichen Befugnissen ausgestattet, einschließlich der hoheitlichen Befugnisse, die sonst nur dem Konzedenten als Träger öffentlicher Gewalt zustehen. So besitzt die S.E.M. insbesondere das Recht, von dem bestehenden Vorkaufsrecht und einem eventuell bestehenden Enteignungsrecht Gebrauch zu machen sowie die Zuschüsse und Kredite zu bewirtschaften, die der Staat für Vorhaben innerhalb der Z.U.P. gewährt⁴⁾. Andererseits übernimmt der Konzessionär alle sich daraus ergebenden Verpflichtungen⁵⁾. Die wechselseitigen Beziehungen sind

1) Zur Entwicklung des Begriffs der Konzession vgl. insbes. Cathelineau, Diversité et particularisme des concessions de travaux publics, C.J.E.G. 1968, chron. 27 und 53

2) In der durch décret du 19 mai 1959 relatif à la réa-
lisation d'opérations d'aménagement urbain par des
établissements publics et des sociétés d'économie
mixte, J.O. 2 juin 1959, p.5554 geänderten Fassung;
jetzt art.L.321-1 C.urb.

3) Daneben ist in art.78-1 C.U.H. die Möglichkeit der
Durchführung der Maßnahme durch ein établissement
public vorgesehen, wovon im Bereich der Z.U.P. nie
Gebrauch gemacht worden ist

4) Biarez, Les Z.U.P. S.41; Beltrame, Les Z.U.P., S.124;
Heymann, Extension, S.41

5) Beltrame, a.a.O., S.124

im einzelnen im Muster eines cahier des charges (Lastenheft) festgelegt¹⁾, das auch bestimmt, daß sich die Gemeinde für die Rückzahlung der von der S.E.M. aufgenommenen Kredite verbürgt (art.21 cahier des charges-type). Zusätzlich zum Konzessionsvertrag kann der Konzessionär, der zunächst nur die Arbeiten auszuführen hat, die im Zuständigkeitsbereich der ihn beauftragenden Körperschaft liegen, durch Einzelverträge mit dem Staat, anderen Gebietskörperschaften und öffentlichen Aufgabenträgern weitere Aufgaben übernehmen, die in deren Kompetenzbereich fallen, aber für die ordnungsgemäße Ausstattung eines Neubaugebietes unabdingbar sind (art.18 décret du 19 mai 1959)²⁾.

An dem Grundkapital einer S.E.M. sind die Gemeinden mit mindestens 50 %, höchstens aber mit 65 % beteiligt³⁾. Der verbleibende Anteil am Grundkapital wird zumeist von Institutionen ohne Gewinnerzielungsabsicht gehalten. Dies können sein: H.L.M.-Büros, Industrie- und Handelskammern, Sparkassen, comités interprofessionnels du logement, Organe des sozialen Wohnungsbaus, die insbesondere den finanziellen Beitrag der Arbeitgeber zum Wohnungsbau seiner Zweckbestimmung zuführen, Familienbeihilfekassen usw.⁴⁾.

1) Anhang zum décret n° 60-554 du 1^{er} juillet 1960, J.O. 12 juin 1960, p.5324

2) Ein solcher Vertrag kann nicht anstelle eines Konzessionsvertrages abgeschlossen werden, sondern nur für Maßnahmen, die zusätzlich zu den in einem Konzessionsvertrag vorgesehenen ausgeführt werden sollen, circulaire du 17 août 1964 (Intérieur), J.O. 6 septembre 1964, p.8129, n° 27; anders Godchot, Les S.E.M., S.120; zu weitgehend aber Beltrame, Les Z.U.P., S.170, der verlangt, daß die beauftragende Körperschaft nicht mit der konzedierenden identisch ist

3) Décret du 19 mai 1959, art.15; jetzt art.R.321-1 C.urb.

4) Jamois, Les Z.U.P., S.82; vgl. auch Beltrame, a.a.O., S.130; Godchot, a.a.O., S.119

Eine besondere Rolle als Partner der Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften in den S.E.M. spielt die société centrale pour l'équipement du territoire (S.C.E.T.)¹⁾. Diese Gesellschaft oder eine ihrer Muttergesellschaften²⁾ beteiligen sich als Aktionäre an den S.E.M.; die S.C.E.T. schließt als eine in der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen spezialisierte Gesellschaft meistens zusätzlich allgemeine Verwaltungsverträge mit den S.E.M. ab, in denen die S.C.E.T. der S.E.M. ihre technische Unterstützung bei der Ausführung des Projektes zusichert³⁾.

Die Unterstützung bei der technischen Durchführung einer Z.U.P. durch die S.C.E.T. ist für die Gemeinden, die unter einem eklatanten Mangel an eigenen ausgebildeten Fachkräften leiden, von großer Bedeutung, da sie auf diese Weise nicht von den nachgeordneten Behörden des ministère de la Construction abhängig werden⁴⁾. Andererseits begeben sich die

- 1) Die S.C.E.T. wurde auf Wunsch des Finanzministers 1955 durch die Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) gegründet, vgl. d'Arcy, Structures administratives, S.38 f.
- 2) Neben der C.D.C. sind mehrere große öffentliche Finanzinstitute an der S.C.E.T. beteiligt, vgl. im einzelnen d'Arcy, a.a.O., S.44 Anm.1
- 3) Vgl. d'Arcy, a.a.O., S.45
- 4) Zur Bedeutung der technischen Unterstützung der S.E.M. durch die S.C.E.T. Fritsch, Planifikation, S.114; Heymann, Extension, S.41; Boury, Du mal des grands ensembles, M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 21

Gemeinden in eine Abhängigkeit von der S.C.E.T.¹⁾, die ebenfalls Gefahren für die kommunale Eigenverantwortlichkeit mit sich bringt²⁾. Sie verhindert, daß auf lokaler Ebene die Strukturen geschaffen werden, die zur Bewahrung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit gegenüber dem Staat unabdingbar sind, und läßt die Abhängigkeit der Gemeinden von außenstehenden Organismen fortbestehen³⁾.

Trotzdem wird die Durchführung kommunaler Entwicklungsmaßnahmen mit Hilfe einer S.E.M. insgesamt positiv bewertet. Dieses Modell ist in der Lage, den Gemeinden ein Mindestmaß an Verantwortlichkeit für die Realisierung von Projekten zu belassen, zu deren Durchführung die Gemeinden allein nicht imstande wären⁴⁾. Das Modell der S.E.M. erfreute sich daher bei den Gemeinden großer Beliebtheit, was dazu führte, daß rund zwei Drittel der Z.U.P. über eine société

- 1) Ende 1966 war die S.C.E.T. bei 74 S.E.M. mit technischer Unterstützung und bei 13 S.E.M. lediglich mit finanzieller Unterstützung beteiligt, d'Arcy, Structures administratives, S.45; vgl. auch Heymann, Extension, S.41; dagegen ist die Bedeutung der S.A.R.E.F., die hauptsächlich von der Banque de Paris et des Pays-Bas abhängig ist und die gleichen Funktionen wie die S.C.E.T. wahrnimmt, vergleichbar gering, vgl. d'Arcy, a.a.O., S.82
- 2) Hortus, Les Z.A.C., S.30; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 19 f.; ders., Du mal des grands ensembles, M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 21
- 3) Vgl. Fritsch, Planifikation, S.114
- 4) Eine positive Gesamteinschätzung der Konzession an eine société d'économie mixte unter Beteiligung der S.C.E.T. aus der Sicht der Gemeinden wird auch von d'Arcy, a.a.O., S.105, Hortus, a.a.O., S.31 und Heymann, a.a.O., S.41 vorgenommen; kritisch allerdings Fritsch, a.a.O., S.114 u. 116

d'économie mixte realisiert wurden¹⁾).

2.3.2.2.2.3. Finanzierungsmechanismen

Das System der Finanzierung der Maßnahmen, die im Rahmen einer Z.U.P. von dem Entwicklungsträger durchgeführt werden, ist sehr komplex. Die Mechanismen, die hier Anwendung finden, sind allerdings nicht eigens für diese besonderen Zonen geschaffen worden. Die Grundstrukturen dieses Finanzierungssystems finden sich gleichermaßen bei der Finanzierung der Maßnahmen in den villes nouvelles.

Besondere Probleme werfen dabei die unrentierlichen Kosten auf, das sind die Kosten, die nicht aus den Erträgen der Neubebauung abgedeckt werden können. Grundsätzlich haben die Gemeinden für die Finanzierung aufzukommen. Dabei erhalten sie jedoch eine Unterstützung in Form von staatlichen Zuschüssen²⁾. Die staatlichen Zuschüsse werden nicht in Form einer Globalzuweisung für sämtliche Maßnahmen einer Z.U.P. gewährt, sondern für jedes Objekt einzeln und nach unterschiedlichen, von den jeweils zuständigen Ministerien

1) Heymann, Extension, S.41; die Zahlen weichen allerdings leicht voneinander ab: nach Hortus, Les Z.A.C., S.231 wurden 94 von 122 Z.U.P. und nach Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.219 90 von 150 Z.U.P. im Jahre 1965 mit Hilfe dieses Modells realisiert

2) Diese Zuschüsse werden in Frankreich als "subventions" bezeichnet; sie sind *"une somme d'argent versée par une collectivité publique supérieure, généralement l'Etat, à une collectivité inférieure ou secondaire pour lui permettre de pourvoir aux charges des services publics dont elle assume la gestion"*, Boulois, La politique des subventions, S.5

festgelegten Verfahren¹⁾. Bereits die Verkehrswege werden nicht einheitlich behandelt, sondern sind in drei Kategorien je nach ihrer Funktion für die Zone eingeteilt²⁾ und werden demgemäß entweder überhaupt nicht oder nach unterschiedlichen Sätzen bezuschußt³⁾. Ebenso verhält es sich mit den anderen in den Verantwortungsbereich der Gemeinden fallenden Einrichtungen wie Kanalisation, Schulen, Krankenhäuser und Sozialeinrichtungen, die sämtlich ebenfalls bezuschußt werden können⁴⁾.

Da zur Durchführung größerer Entwicklungsmaßnahmen regelmäßig die ordentlichen Haushaltsmittel nicht ausreichen, sind die Gemeinden gezwungen, den nach Abzug der staatlichen Zuschüsse verbleibenden Anteil über Anleihen und Kredite zu finanzieren. Hierbei kommt der Caisse des Dépôts et Consignations (C.D.C.)⁵⁾ eine Schlüsselrolle zu. Sie ist der bedeutendste Kreditgeber für die Gebietskörperschaften⁶⁾. Die Dar-

1) Vgl. Heymann, Extension, S.85; circulaire du 11 mars 1963 (Intérieur, Construction), J.O. 24 mars 1963, p.2849, III.B

2) Circulaire du 11 mars 1963, a.a.O., II.B.I. p.2848

3) Vgl. arrêté du 11 mars 1963, (Intérieur, Finances et Affaires économiques), J.O. 24 mars 1963, p.2846

4) Eine Einzeldarstellung ginge an dieser Stelle zu weit, insofern sei auf die detaillierte Darstellung bei Beltrame, Les Z.U.P., S.157 ff. verwiesen

5) Die C.D.C. ist ein staatliches Finanzierungsinstitut, deren Mittel ursprünglich hinterlegte streitige oder zwangsverwaltete Gelder und Kautionsgelder der comptes du Trésor waren, heute aber hauptsächlich von den Fremdmitteln der Sparkassen herrühren, vgl. de Laubadère, Traité, Bd.4, S.52

6) Le financement des équipements des collectivités locales, M.T.P. 8 février 1964, 25

lehen, die seit 1965 nur noch für Vorhaben vergeben werden, für die gleichzeitig auch Zuschüsse gewährt werden¹⁾, wurden in den 60er Jahren je nach Laufzeit zu einem Zinssatz von 5 % bzw. 5,25 % gewährt²⁾.

Die Zwischenfinanzierung für den Grunderwerb und den Teil des Wegenetzes, der nicht bezuschußt werden kann, weil er grundsätzlich durch die von den Erwerbern der Grundstücke zu zahlende charge foncière abgedeckt werden soll, erfolgt über Vorschüsse ("avances"), die vom "Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme" (F.N.A.F.U.), einem Sonderkonto der Staatskasse (art.L.331-1 C.urb.), gewährt werden (art.R.331-2 bis 4 C.urb.). Die Mittel wurden zu einem Zinssatz von 2,5 %³⁾ und für Maßnahmen in Z.U.P. zwischen 1960 und 1969 für eine Laufzeit von höchstens 6 Jahren vergeben⁴⁾. Außerst nachteilig wirkte sich aus, daß die F.N.A.F.U.-Mittel Haushaltsmittel waren, die trotz einer eventuell längeren Laufzeit der Kredite sofort zurückgezahlt werden mußten, wenn aus dem Weiterverkauf von Grundstücken Einkünfte

- 1) Biarez, Les Z.U.P., S.117; Le financement des équipements des collectivités locales, M.T.P. 8 février 1964, 24
- 2) Beltrame, Les Z.U.P., S.154; Le financement des équipements des collectivités locales, a.a.O., 24
- 3) Der Zinssatz ist an den von der C.D.C. verlangten Satz gekoppelt, arrête du 26-7-57, J.O. 9 août 1957, p.7887, art.1^{er}; vgl. dazu Beltrame, a.a.O., S.152; Jamois, Les Z.U.P., S.172; Heymann, Extension, S.80
- 4) Décret n° 57-526 du 19 avril 1957, J.O. 25 avril 1957, p.4300, art.3 i.d.F. von art.2 décret n° 60-280 du 29 mars 1960, J.O. 30 mars 1960, p. 2956

erzielt wurden. Um ihren Kassenanforderungen trotzdem entsprechen zu können, waren die Entwicklungsträger oftmals gezwungen, neue Vorschüsse zu beantragen¹⁾. Seit 1964 werden die Vorschüsse des F.N.A.F.U. über kurzfristige Kredite der C.D.C. finanziert, was eine vorzeitige Rückzahlung überflüssig macht und eine Reinvestierung der Mittel ermöglicht²⁾.

Neben den Krediten in Form von Vorschüssen vergibt der Verwaltungsausschuß des F.N.A.F.U. im Rahmen der Förderung von Entwicklungsmaßnahmen in den Z.U.P. Mittel zur Zinsvergütung. Sie können zur Verbilligung von Darlehen gewährt werden, die zur Finanzierung des kommunalen Anteils an Einzelvorhaben in Entwicklungsgebieten aufgenommen wurden (art.L.331-3 und R.331-5 bis 7 C. urb.).

Die unterschiedlichen Formen der Finanzierung werden in einem einzigen Finanzierungsplan, allgemein bilan financier prévisionnel genannt, zusammengefaßt. Dieser Finanzierungsplan, der von dem Konzessionär der Gebietskörperschaft aufzustellen ist³⁾, wird zusammen mit einem Programm der auszuführenden Arbeiten, einem plan-masse, der den Rahmen für die architektonische Gestaltung der Z.U.P. bildet, und einer Übersicht über die Rangfolge der nacheinander abzuwickeln-

1) Vgl. Jamois, Les Z.U.P., S.172

2) Sog. "débudgétisation" der F.N.A.F.U.-Vorschüsse, vgl. dazu Beltrame, Les Z.U.P., S.144

3) Art.3 cahier des charges type

den Bauabschnitte nach Einholung einer Stellungnahme des Gemeinde- oder Generalrats dem ministère de la Construction zugeleitet¹⁾; hier wird, in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, die Übereinstimmung dieser Unterlagen mit der nationalen Wohnungsbauplanung und den Infrastruktureinrichtungen überprüft²⁾. Nach eventueller Oberarbeitung durch das Ministerium wird der Finanzierungsplan zwei besonderen Ausschüssen des "Fonds de développement économique et social" (F.D.E.S.) zur Genehmigung vorgelegt³⁾.

Diese Ausschüsse stellen den Finanzierungsplan fest und beschließen über die Zuschüsse der einzelnen Ministerien, die langfristigen Kredite einschließlich eventueller Zinsvergütungen und die Zwischenfinanzierung in Form von Vorschüssen⁴⁾. Auf diese Weise kommt dem F.D.E.S. die Aufgabe zu, die Beteiligung der einzelnen Verwaltungen zu koordinieren⁵⁾. Der tatsächliche Wert dieser Koordinierung muß allerdings stark in Frage ge-

1) Décret n° 58-1464, art.4; dazu Heymann, Extension, S.75

2) Vgl. Biarez, Les Z.U.P., S.113

3) Zuständig sind die Ausschüsse 2bis und 2ter; in ihnen sitzen u.a. Vertreter folgender Ministerien: Intérieur, Agriculture, Education, Travail, Emploi et Population, Equipement et Logement, Développement industriel et scientifique, Santé und Sécurité sociale, Philip, Le Fonds de développement économique et social, R.S.F. 1974, 203

4) Circulaire du 25 septembre 1959 (Construction), VII, J.O. 3 octobre 1959, p.9561; vgl. auch Biarez, a.a.O., S.105; Beltrame, Les Z.U.P., S.141; Heymann, a.a.O., S.75; Jacquot, Statut juridique, S.153

5) Vgl. Jacquot, a.a.O., S.153; Beltrame, a.a.O., S.140; Biarez, a.a.O., S.102; Heymann, a.a.O., S.75

stellt werden, da zum einen nicht alle betroffenen Ministerien vertreten sind und zum anderen selbst diejenigen Verwaltungen, die durch die Genehmigung des Finanzierungsplans ihre Zustimmung zu den von ihnen zu gewährenden Zuschüssen gegeben haben, sich an diese Zustimmung nicht gebunden fühlen und von den Entwicklungsträgern die nochmalige gesonderte Beantragung dieser Mittel verlangen, die dann auch tatsächlich nicht immer freigegeben werden¹⁾.

Darüber hinaus erweist sich das Verfahren bis zur Genehmigung durch den F.D.E.S. als äußerst schwerfällig und langwierig. Es dauert daher oft mehrere Jahre, bis nach der formellen Gründung einer Z.U.P. auch die Genehmigung des Finanzierungsplans vorliegt²⁾. Viele Entwicklungsgesellschaften, die bis zur Inangriffnahme der Arbeiten nicht so lange warten können, sehen sich daher gezwungen, zu kurzfristigen Darlehensaufnahmen zu greifen, wofür allerdings höhere Zinsen gezahlt werden müssen³⁾.

- 1) Die Beschlüsse haben für die beteiligten Ministerien, mit Ausnahme des Innenministeriums, keine bindende Wirkung, Biarez, Les Z.U.P., S.113; vgl. auch Fritsch, Planifikation, S.53; Hortus, Les Z.A.C., S.32
- 2) Während zum 1. Januar 1963 insgesamt 83 Z.U.P. förmlich errichtet waren, dauerte es 7 Jahre, bis die gleiche Zahl an Finanzierungsplänen vom F.D.E.S. genehmigt war, vgl. Hortus, a.a.O., S.27 f.
- 3) vgl. Biarez, a.a.O., S.111

2.3.2.2.3. Kritik an dem Z.U.P.-Verfahren

Die Z.U.P. bildeten jahrelang das wesentliche Element des Städtebaus in Frankreich¹⁾. Ihre zahlenmäßige Bedeutung ist mit 1968 gegründeten Zonen mit einer Kapazität von 748.000 Wohnungen und einer Gesamtfläche von 23.400 ha, davon 5.800 ha in der Pariser Region, beeindruckend²⁾; der Grad ihrer Fertigstellung ist dagegen enttäuschend. Anfang 1967 waren in diesen Zonen, gemessen an der Gesamtkapazität, 40 % des Geländes erworben, die Finanzierung von 25 % der Wohnungen abgesichert und lediglich 15 % der Wohnungen errichtet³⁾.

Die Unzulänglichkeiten des Verfahrens der Errichtung der Z.U.P. und insbesondere der Genehmigung des Finanzierungsplans werden als Hauptursachen für die schleppende Durchführung dieser Maßnahmen genannt⁴⁾. Während man je nach Größe und Umfang des Projektes für die Durchführung aller Arbeiten ursprünglich eine Zeit von 6 bis 8 Jahren vorgesehen hatte, ein Zeitraum, dem die Laufzeit der Vorschüsse zur Zwischenfinanzierung entspricht, muß tatsächlich mit mindestens 10 Jahren ge-

-
- 1) Vgl. de Laubadère, Traité, Bd.2, S.457; Mesnard, Planification, S.31; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 18
 - 2) Zahlen zum 31. August 1966, Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.577
 - 3) Boury, a.a.O., 19; vgl. auch Biarez, Les Z.U.P., in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2 (1968-1969), S.456
 - 4) Besondere Kritik wird an dem zentralistischen Charakter des Verfahrens geübt, vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.27 u.202; Beltrame, Les Z.U.P., S.174, Biarez, a.a.O., S.466

rechnet werden¹⁾. Hinzu kommt, daß die Gemeinden aus Prestigegründen oftmals überdimensionierte Z.U.P. errichteten, ohne daß dafür ein tatsächlicher Bedarf vorhanden war²⁾; auch unterließ man es, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, gemäß décret n° 58-1464, art.1^{er} al.2 und 3 größere Bauvorhaben außerhalb einer Z.U.P. in derselben Stadt zu untersagen und so sämtliche Vorhaben auf ein Gebiet zu konzentrieren³⁾. Folgerichtig schritt die diffuse Bebauung, die eine Zersiedelung der Landschaft mit sich bringt, im Umkreis der Städte weiter voran, und die Kapazität der Z.U.P. wurde nur unvollkommen ausgelastet⁴⁾.

Das geringe Interesse der öffentlichen und privaten Bauherren an den Z.U.P. erklärt sich aus den vergleichsweise hohen charges foncières, die ihnen beim

- 1) Vgl. Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.6; Biarez, Les Z.U.P., in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2 (1968-1969), S.457 Anm.7
- 2) Vgl. Jamois, Les Z.U.P., S.65; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 19
- 3) Vorgezeichnet war diese Praxis schon durch die circulaire du 25 septembre 1959, die bereits vorsah, daß der ministerielle Gründungserlaß das Gebiet, in dem das Verbot anwendbar ist, präzisieren kann (II.); zur mangelnden Anwendung des Verbots vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.28 f; Biarez, a.a.O., Bd.2 (1968-1969), S.450
- 4) 1965/66 lagen in den Ballungsgebieten mit mehr als 200.000 Einwohnern (mit Ausnahme der Pariser Region) 31,3 %, in den Gebieten mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern 39 %, in den Gebieten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern 43 % und in den Gebieten mit weniger als 50.000 Einwohnern 52,2 % der neuerrichteten Wohnungen außerhalb der operativen Zonen, Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.3; zum Verhältnis der Wohnungen, die innerhalb der Z.U.P. errichtet wurden, zu denen, die außerhalb errichtet wurden, s. ebd., S.3

Erwerb der Grundstücke abverlangt wurden¹⁾. So wurden beispielsweise 1965 in der Provinz außerhalb einer Z.U.P. durchschnittlich 106 Frs./m² und in den Z.U.P. durchschnittlich 138 Frs./m² als charge foncière von den H.L.M.-Gesellschaften gezahlt²⁾.

Solange es aber nicht gelang, die Neubautätigkeit in größerem Umfang in bestimmten Gebieten zusammenzufassen, blieb der Spekulationsdruck auf die außerhalb der Z.U.P. gelegenen Grundstücke bestehen; im Einzelfall verstärkte er sich noch. In der Tat war es zwar gelungen, die Bodenpreise innerhalb der Z.U.P. zu stabilisieren³⁾, dafür gedieh die Spekulation außerhalb. Sie konnte sich auf einen nach wie vor großen Bedarf an Baugelände stützen⁴⁾. Bezüglich des Angebots an bebaubaren Grundstücken hatten die Z.U.P.

- 1) Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.3; Biarez, Les Z.U.P., S.119; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 19
- 2) Notes d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.2 Tafel 5; während auf eine Wohnung in einer Z.U.P. durchschnittlich 10.850 Frs. (Provinz) bzw. 13.280 Frs. (Pariser Region) an Grunderwerbs- und Straßenbaukosten entfielen, kosteten die gleichen Maßnahmen nur 8.960 Frs. bei Wohnungen außerhalb dieser Zonen, Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.219
- 3) Vgl. Jamois, Les Z.U.P., S.34; Liet-Veaux, Passé et avenir des zones à urbaniser par priorité, Droit social 1963, 395
- 4) Liet-Veaux, a.a.O., 395 schildert den Fall einer Stadt, in der der Quadratmeter innerhalb einer Z.U.P. 7,- Frs. und außerhalb 170,- Frs. kostete

sogar einen verknappenden Effekt¹⁾. Um ihr Grundstück nicht zu einer Zeit zu verkaufen, während der das Vorkaufsrecht auf dem Grundstück lastet, und damit nur den relativ niedrigen Preis zu erlösen, der von der Gemeinde oder deren Konzessionär gezahlt wird, hielten viele Eigentümer ihre Grundstücke solange vom Markt fern, bis das auf ihnen lastende Vorkaufsrecht nach zwei bzw. sechs Jahren erloschen war. Insofern hatte auch das Kernstück der Z.U.P.-Regelung, die Bodenordnung, nur einen begrenzten Erfolg.

Die fehlende Integrierung der Z.U.P. in die städtebaulichen Gesamtvorstellungen der Gemeinden, wie sie insbesondere in den plans d'urbanisme zum Ausdruck kommt²⁾, ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten nachteilig. Zwar verlangt décret n° 58-1463, art.26, daß alle öffentlichen und privaten Arbeiten in Übereinstimmung mit einem verbindlichen plan d'urbanisme erfolgen müssen; diese Regelung scheint aber bei der Festlegung des Gebietes einer Z.U.P. wenig Beachtung gefunden zu haben. Ihre Lokalisierung erfolgte vielmehr ad hoc nach augenblicklichen Gegebenheiten, wobei insbesondere die Verfügbarkeit von Grundstücken eine Rolle spielte³⁾. Begünstigt wurde ein solches

-
- 1) Es wird von dem "sterilisierenden" Effekt der Z.U.P. gesprochen, vgl. de Laubadère, Traité, Bd.2, S.457; Liet-Veaux, Passé et avenir des zones à urbaniser par priorité, Droit social 1963, 395; ders., Le droit de la construction, S.106; Waline, Précis, Bd.2, S.320
 - 2) Die plans d'urbanisme können die Gebiete festlegen, in denen die Ausdehnung der Gemeinden erfolgen und operative Maßnahmen durchgeführt werden sollen, vgl. Biarez, Les Z.U.P., S.53; Jamois, Les Z.U.P., S.66
 - 3) Vgl. d'Arcy/Jobert, Urban planning, in: Planning, politics and public policy, S.297; Heymann, Extension, S.5; Biarez, Les Z.U.P., in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2 (1968-1969), S.461

Vorgehen durch die Rechtsprechung des Conseil d'Etat bis 1974, wonach Verwaltungsentscheidungen - in den entschiedenen Fällen déclarations d'utilité publique, die im Rahmen des Enteignungsverfahrens ergehen müssen, - nicht mit den Festlegungen eines verbindlichen plan d'urbanisme übereinstimmen müssen¹⁾.

2.3.3. Raumordnerische und städtebauliche Mißstände in den Ballungsgebieten

Die villes nouvelles verdanken ihre Existenz den Schwächen und Mißerfolgen ihrer Vorgänger. Der Bau der grands ensembles, der sich seit 1958 hauptsächlich über operative Zonen in Form der Z.U.P. vollzog, zeigte im raumordnerischen und städtebaulichen Bereich negative Erscheinungen, die eine Veränderung der Konzeption dringlich erscheinen ließen.

2.3.3.1. Die Zersiedelung der Landschaft im Umkreis der Städte

Der Umkreis der großen Städte und die Banlieue von Paris waren gekennzeichnet durch eine unplanmäßige Anhäufung von mehr oder weniger großen Wohneinheiten, die sich oft planlos da entwickelten, wo private,

1) Vgl. C.E. 7 décembre 1960, Groupement des habitants de Saint-Jacques-Nord, Rec.674; C.E. 12 juin 1968, Epoux Eck et Société anonyme Eck frères, Rec.359; C.E. 12 décembre 1969, Min. de l'Equipement et du Logement c./Cie des sablières de la Seine, Rec.857; C.E. 4 novembre 1970, S.C.I. "Les Héritiers A. Caubrière", Rec.646; A.J.D.A. 1971, 360, Anm. Hamont; anders dann C.E. 11 janvier 1974, Dame veuve Barbaro et autres, D.S. 1974 (J) 400 Anm. Gilli; C.E. 17 décembre 1975, Sieur Hugon, Rec.1084

öffentliche und halböffentliche Bauträger, die sowohl kleinere Projekte als auch grands ensembles größeren Ausmaßes initiierten¹⁾, Gelände in ausreichender Größe zu annehmbaren Preisen erwerben konnten²⁾ oder vorhandene Verkehrsträger Aussicht auf optimale Kommerzialisierung der neu errichteten Komplexe versprachen³⁾. In der Pariser Region hatte man versucht, mit Hilfe eines Planes für die gesamte Region deren Entwicklung zu bremsen. 1960 trat der plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (P.A.D.O.G.) in Kraft⁴⁾, der die Ausdehnung der Pariser Agglomeration dadurch zum Stillstand bringen wollte, daß er die Bebauung jenseits einer bestimmten Linie um Paris untersagte. Eine derartig rigorose Maßnahme verkannte aber die Bedürfnisse dieser Region; das führte dazu, daß die zuständigen Behörden bis zur Veröffentlichung des schéma directeur im Jahre 1965 rund 20.000 Baugenehmigungen und Vorbescheide unter Verletzung des im P.A.D.O.G. festgelegten Gebietes erteilten⁵⁾.

- 1) Das meistgenannte Beispiel eines grand ensemble, Sarcelle, am Nordrand von Paris, ging beispielsweise auf die Initiative der S.C.I.C., eines Tochterunternehmens der C.D.C., zurück, vgl. Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.27; Cornu, La conquête, S.148
- 2) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.57; Preteceille, Production, S.54 f; Lamy, Nouveaux ensembles, S.38; Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.577; Kessler, a.a.O., S.27
- 3) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.57
- 4) Décret n^o 60-857 du 6 août 1960, J.O. 13 août 1960, p.7596
- 5) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.57; Brissy, Les villes nouvelles, S.17; Pompidou, J.O. Déb.Ass.Nat., séance du 18 juin 1965, p.2250

Die Gesetze des Bodenmarktes behielten die Oberhand über eine geordnete Entwicklungsplanung, so daß die Landschaft um die Städte in "anarchischer" Weise zersiedelt wurde¹⁾. Es ist dem Staat und den Gebietskörperschaften nicht gelungen, die Ausdehnung der Städte auf einige wenige Punkte zu reduzieren, um somit sowohl die eigenen Erschließungsanstrengungen auf diese Gebiete konzentrieren zu können als auch andererseits die aus ökologischen Gründen dringend benötigten Freiräume im Umkreis der städtischen Agglomerationen zu erhalten.

Nicht einmal die Hälfte aller Wohnungen, die 1964 in Einheiten mit über 500 Wohnungen errichtet wurden, lagen in Komplexen, die über 2.000 Wohnungen umfaßten²⁾; lediglich rund 20 % der neuerrichteten Wohnungen in Einheiten mit mehr als 500 Wohnungen wurden im Rahmen von Z.U.P. erstellt³⁾. Diese Zahlen lassen das Ausmaß der planlosen Zersiedlung der Landschaft erkennen und verdeutlichen gleichzeitig den Fehlschlag der Z.U.P. hinsichtlich der mengenmäßigen Bewältigung der Ausdehnung der Städte.

-
- 1) Jamois, Les Z.U.P., S.25; Sauvegarde et mise en valeur du milieu naturel et urbain, Bd.2, S.11; Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 348
 - 2) Biarez, Les Z.U.P., in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2 (1968-1969), 464
 - 3) Dies., a.a.O., 464; Maitrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.577

2.3.3.2. Das Fehlen von Arbeitsplätzen in den grands ensembles

Sowohl die Z.U.P. als auch die grands ensembles, die ausschließlich von privaten Trägern entwickelt wurden, waren lediglich auf die Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet. Nirgendwo in den grands ensembles war gleichzeitig die Schaffung einer angemessenen Zahl von Arbeitsplätzen vorgesehen¹⁾. Die Bevölkerung, die sich in den neugeschaffenen Vierteln niederließ, war gezwungen, ihre Arbeitsplätze in häufig sehr weiter Entfernung von der Wohnung, zumeist in den Zentren der Ballungsgebiete, aufzusuchen²⁾.

Die oftmals schlecht gewählte Lage der grands ensembles zum Zentrum der Agglomeration gewinnt unter diesem Aspekt besondere Bedeutung³⁾. Jeden Morgen verläßt ein Strom von Erwerbstätigen die reinen Wohnstädte, um sich entweder mit privaten oder öffentlichen Verkehrsmitteln in die Stadtzentren oder in die Industriegebiete zu bewegen. Besonders gravierend ist das Problem der täglichen Pendlerströme in der Pariser Region.

- 1) Nach Clerc, Grands ensembles, S.303 bietet ein grand ensemble "per definitionem" nur Wohnungen und keine Arbeitsplätze an; vgl. auch Preteceille, Production, S.33; Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.27
- 2) Der Mangel an Arbeitsplätzen am Ort ist besonders gravierend im Dienstleistungssektor, wovon insbesondere weibliche Arbeitnehmer betroffen sind, vgl. Jamois, Les Z.U.P., S.213
- 3) Dieser Umstand wird besonders häufig kritisiert, vgl. Biarez, Les Z.U.P., S.53; Cornu, La conquête, S.147; Jamois, a.a.O., S.213; La maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.578; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 19

Auf hoffnungslos überlasteten Verkehrsträgern¹⁾ sind die Pendler häufig zwei Stunden in einer Richtung unterwegs, um ihren Arbeitsplatz zu erreichen²⁾. In der Pariser Region waren 1962 bereits 2,5 Mio. Personen, d.h. zwei Drittel aller Beschäftigten gezwungen, außerhalb ihres Arrondissements oder ihrer Gemeinde zu arbeiten³⁾. Diese täglichen Pendlerströme bedeuten eine außerordentliche physische und psychische Belastung für die Betroffenen. Gleichzeitig erreichen die Verkehrsprobleme zumindest in Paris ein Ausmaß, das trotz enormer Investitionen kaum noch Lösungen möglich erscheinen läßt.

2.3.3.3. Die Verödung der grands ensembles

Der Mangel an Arbeitsplätzen in den grands ensembles wirkt sich auch in anderer Hinsicht negativ aus. Sobald nämlich Erwerbstätige und Schüler am Morgen die Wohnungen verlassen haben, sind die Wohnviertel für

1) In der Pariser Métro drängen sich in den Spitzenzeiten bis zu 8 Personen auf einem Quadratmeter, vgl. Fiszbin, Crise des transports, Economie et politique n° 195 (octobre 1970), 48

2) Die Zahlen ergeben sich aus Untersuchungen, die Bailly, Grands ensembles, Administrer n° 26 (mai 1973), 16 wiedergibt; die durchschnittliche Zeitdauer für die Strecke hin und zurück beträgt eine Stunde, vgl. Chaban-Delmas, J.O. Déb.Ass.Nat., séance du 25 mai 1971, p.2029; Clerc, Grands ensembles, S.307; Le rapprochement habitat-emploi, B.I.R.P. n° spécial (décembre 1972), 53

3) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.148; von den Bewohnern der grands ensembles in der Pariser Region mußten 4/5 der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz in einem anderen Ort als dem Wohnort aufsuchen, Clerc, a.a.O., S.303

viele Stunden den Hausfrauen und Kindern überlassen, und es fehlt das natürliche belebende Element in einer Siedlung, das sich nur da findet, wo auch Arbeitsplätze und die damit verbundenen Aktivitäten anzutreffen sind. Umgekehrt entvölkern sich am Ende eines Arbeitstages die Büro- und Industrieviertel einer Stadt und stehen für die Nachtstunden leer. Die Auswirkungen dieser wechselseitigen Verödung ganzer Stadtviertel auf die Kriminalität sind offenkundig¹⁾.

Die Verödung der grands ensembles wird zusätzlich verstärkt durch die Monotonie und Einfaltslosigkeit der in diesen Neubaugebieten errichteten Gebäude²⁾. Ohne auf die Einzelheiten der architektonischen Gestaltung der grands ensembles eingehen zu wollen, sei nur erwähnt, daß ein grand ensemble typischerweise eine Anhäufung von Türmen und Riegeln ("tours et barres") darstellt³⁾. In dem Bemühen, ein Höchstmaß an Rentabilität zu erreichen, erstellen die Wohnungsgesellschaften oftmals mehr Wohnungen pro Quadratmeter als ursprüng-

- 1) Vgl. zu den Zusammenhängen zwischen einer strikten Trennung der Funktionen einer Stadt und der Kriminalität *Réponses à la violence*, Bd.2, S.123 f.
- 2) Kritik an der architektonischen Gestaltung der grands ensembles wird in der circulaire du 15 décembre 1971 (Équipement et Logement), J.O. 5 mars 1972, p.2376 geübt: "*répétition monotone des structures architecturales*"; vgl. auch Bourry, *Du mal des grands ensembles*, M.T.P. 1^{er} décembre 1973, 21; *Maîtrise de la croissance urbaine*, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.578
- 3) Vgl. Cornu, *La conquête*, S.143; Lamy, *Nouveaux ensembles*, S.30; *Maîtrise de la croissance urbaine*, a.a.O., p.578; die Errichtung von turmartigen Gebäuden fand die ausdrückliche Billigung von Staatspräsident Pompidou, vgl. das Interview in *Le Monde* 17 octobre 1972, 12 und zuvor J.O. Déb.Ass.Nat., séance du 18 juin 1965, p.2251

lich vorgesehen¹⁾. Diese Verdichtung der Bebauung geht ausschließlich zu Lasten der Grünflächen, die zur Auflockerung des einheitlichen Anblicks der Gebäude und als Gelände erforderlich wären, das in unmittelbarer Nähe der Wohnhäuser von Kindern genutzt werden kann²⁾.

2.3.3.4. Die ungesunde Sozialstruktur der grands ensembles

Die Zusammensetzung der in den grands ensembles lebenden Bevölkerung ist gekennzeichnet durch eine klare Trennung der sozialen Schichten, die in Frankreich als *ségrégation sociale* bezeichnet wird. Während den Z.U.P. hauptsächlich der Ruf eines rein sozialen Wohnungsbaus anhaftet, wohnen in anderen, zumeist durch private Bauträger errichteten Gebieten ausschließlich Angehörige der wohlhabenden Schichten der Bevölkerung³⁾.

- 1) Die zu hohe Wohndichte ist, gefolgt von der zu großen Höhe der Gebäude, nach einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des secrétariat d'Etat à la Culture der Aspekt des Städtebaus, an dem am häufigsten Kritik geübt wird, *Le français et l'architecture*, Urbapress informations n° 76 (13 juillet 1976), 2
- 2) Vgl. *Maîtrise de la croissance urbaine*, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.578; *Protection et aménagement des espaces verts*, S.27
- 3) Der Anteil der Sozialwohnungen in den Z.U.P. übersteigt regelmäßig die ursprünglichen Planungen, vgl. Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.3; d'Arcy, *Vers un urbanisme volontaire?*, in: *Aménagement du territoire et développement régional*, Bd.3 (1970), S.59; Biarez, *Les Z.U.P.*, in: *Aménagement du territoire et développement régional*, Bd.2 (1968-1969), S.468; Boury, *Urbanisme opérationnel*, M.T.P. 31 juillet 1970, 19

Eine derartige Trennung entspricht einerseits den Wünschen insbesondere des begüterten Teils der Bevölkerung, ist andererseits aber auch im System der operativen Zonen angelegt. Die charge foncière, die beim Verkauf der erschlossenen Grundstücke von den Erwerbern bezahlt werden muß, sollte wegen der geringeren Leistungsfähigkeit der Träger des sozialen Wohnungsbaus und der Preise, den diese Organismen von Gesetzes wegen zahlen durften, gegenüber den privaten Wohnungsgesellschaften abgestuft werden¹⁾. Diese ungleiche Belastung führte aber dazu, daß die Grundstücke außerhalb der Z.U.P. für die Wohnungsgesellschaften, die sich mit dem Bau nicht öffentlich geförderter Wohnungen befassen, relativ preiswerter sind. Aus diesem Grunde meiden diese Gesellschaften die Z.U.P., was eine der Ursachen für die schleppende Realisierung dieser Zonen und die Gefährdung ihres finanziellen Gleichgewichts wurde²⁾.

2.3.3.5. Das Fehlen von Einrichtungen des Gemeinbedarfs

Eine gesteigerte Anziehungskraft vermochten die Z.U.P. auf den privaten Sektor auch nicht mit einem überdurchschnittlichen Angebot an Gemeinschaftseinrichtungen auszuüben. Vielmehr ist für die Z.U.P., ebenso wie für

1) Circulaire du 25 septembre 1959 (Construction), J.O. 3 octobre 1959, p.9561 (VII.)

2) vgl. Jamois, Les Z.U.P., S.199; Liet-Veaux, Passé et avenir des zones à urbaniser par priorité, Droit social 1963, 396; Hortus, Les Z.A.C., S.28

die sonstigen grands ensembles, die aber oftmals noch auf nicht ausgelastete vorhandene Einrichtungen zurückgreifen konnten, kennzeichnend, daß die tatsächliche Errichtung dieser Einrichtungen in einem deutlichen Mißverhältnis zu den geäußerten Absichten steht¹⁾. Das Problem der Versorgung der Bevölkerung mit Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern, Verwaltungsdienststellen usw. wurde in der Praxis gegenüber dem Wohnungsbau als zweitrangig angesehen, so daß auch das Koordinierungsverfahren mit Hilfe des F.D.E.S. erfolglos bleiben mußte²⁾. Zwar existierte ein Versorgungsgrundschema (grille d'équipement), aus dem zu ersehen war, welche Einrichtungen von einer bestimmten Anzahl von Wohnungen an errichtet werden sollten; dieses Grundschema hatte aber keinen zwingenden Charakter und wurde in der Praxis nur selten befolgt³⁾. Solange bei weitem zu wenig finanzielle Mittel für die Erstellung dieser Einrichtungen bereitgestellt wurden und die Mittel aus zu vielen unterschiedlichen Quellen stammten, mußten zwangsläufig erhebliche Verzögerungen bei der Erstellung der Einrichtungen auftreten, sofern sie überhaupt errichtet wurden⁴⁾.

1) Die mangelhafte Versorgung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge hat vielfältige Kritik gefunden, vgl. Preteceille, Production, S.75; Jamois, Les Z.U.P., S.213; Cornu, La conquête, S.146; Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.6; Heymann, Extension, S.26

2) Beltrame, Les Z.U.P. S.102

3) Ebd., S.109; Biarez, Les Z.U.P., S.29

4) Vgl. Note d'information sur la situation des zones opérationnelles d'habitat, S.6; Rapport Villes (VI^e Plan), S.28

Diese Mißstände bei der Entwicklung der grands ensembles führten zu einer fast einhelligen Ablehnung dieser Form des Städtebaus. Monod und de Castelbajac bezeichnen sie daher als "*la plaie des métropoles urbaines et un danger sérieux pour la civilisation*"¹⁾. Die grands ensembles sind aber nur die signifikanteste Äußerung eines Städtebaus in dieser Zeit, bei dem eine wahrhafte Planung tatsächlich nie bestanden hat²⁾. Sie existierte nur in den Beteuerungen der Verantwortlichen; die Wirklichkeit sah dagegen anders aus³⁾.

Selbst da, wo der Staat und die Gebietskörperschaften aktiv am städtebaulichen Geschehen beteiligt waren, sind die Ergebnisse enttäuschend. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, daß die gesetzlichen Vorschriften zu wenig klare und verbindliche Orientierungen enthielten, nach denen sich die Behörden zu richten hatten⁴⁾. Vor allem aber fehlte es am politischen Willen, für die Durchsetzung einmal formulierter Absichten zu sorgen⁵⁾. Es kann also in dieser Phase, entgegen den formulierten Absichten, von einem zielgerichteten Städtebau ("urbanisme volontaire"), der hauptsächlich in dem

1) L'aménagement du territoire, S.118

2) Vgl. Coing, La planification urbaine existe-t-elle? Projet 1971, 49o

3) Vgl. d'Arcy/Jobert, Urban planning, in: Planning, politics and public policy, S.296; d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire?, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (197o) S.58; Coing, La ville en plan, R.F.S.P. 1973, 254

4) Vgl. Mesnard, Planification, S.89

5) d'Arcy, a.a.O., S.61

"urbanisme opérationnel" Ausdruck finden sollte, noch nicht gesprochen werden¹⁾).

2.4. Einschnitt Mitte der 60er Jahre

Ein derartiger Befund wurde natürlich auch von den für das aménagement du territoire und den Städtebau zuständigen Stellen registriert. Zu deutlich waren die Probleme in den Ballungszentren zu Tage getreten. Maßnahmen zur Abhilfe und Korrektur dieser Fehlentwicklungen ließen sich nicht länger aufschieben.

2.4.1. Pariser Region

Die Notwendigkeit, die städtebaulichen und raumordnerischen Probleme der Ballungsgebiete zu analysieren und ein Gesamtkonzept zur Lösung dieser Probleme zu erarbeiten, ergab sich erstmalig in der Pariser Region; hier waren die Probleme auch am deutlichsten zu Tage getreten.

2.4.1.1. Die Ausarbeitung des S.D.A.U.R.P.

In der Pariser Region war 1961 ein Organismus geschaffen worden, der in der Lage war, die Probleme dieses Gebietes in ihrer Gesamtheit anzugehen. Aus den

- 1) Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 348, bezeichnet erst die Gesetzgebung von 1967 als urbanisme opérationnel, für andere ist die 1958er Gesetzgebung nur eine erste Etappe hin zum urbanisme opérationnel, vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.305 ("premier âge"); Mesnard, Planification, S.31, (Einführung in "deux étapes: en 1958-1959 et en 1967"); Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 17 und Jamois, Les Z.U.P., S.212 wollen dagegen schon mit den 1958er Texten und insbesondere den Z.U.P. den urbanisme opérationnel geboren wissen

damaligen départements Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne¹⁾ und den dazugehörigen Gemeinden wurde ein *district de la région parisienne* geschaffen, der die Aufgabe hatte, die Probleme im Zusammenhang mit der Entwicklung der Region zu untersuchen, zu der Finanzierung von Maßnahmen, die für die gesamte Region von Bedeutung sind, beizutragen oder derartige Maßnahmen selbst durchzuführen sowie auf Grund vertraglicher Abmachungen gemeinsame Projekte mit den Gebietskörperschaften zu planen und zu verwirklichen²⁾. Die Regierung ernannte einen sog. *délégué général*, der auf Grund der Beschlüsse eines Verwaltungsrates des *district*, aus eigener Initiative oder auf Veranlassung der *préfets* des départements oder sonstiger Körperschaften der Region tätig wird³⁾. Mit der Bildung der staatlichen Verwaltungseinheit *région parisienne* im Jahre 1966, übernahm der *délégué général* zusätzlich die Aufgaben eines *préfet de région*⁵⁾.

Das dem *délégué général* unterstellte Institut d'Aménage-

- 1) Durch art.1 der loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, J.O. 12 juillet 1964, p.6204 wurden aus den départements Seine und Seine-et-Oise die Ville de Paris sowie die départements Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines und Val-d'Oise gebildet
- 2) Loi n° 61-845 du 2 août 1961, J.O. 3 août 1961, p.7200
- 3) Loi n° 61-845, art.4 (2°)
- 4) Die *région parisienne* wurde durch die loi n° 76-394 du 6 mai 1976, J.O. 7 mai 1976, p.2741 durch die *Région Ile-de-France* ersetzt; der Name *région parisienne* wird im folgenden weiterverwendet, weil er sich seit langen Jahren eingebürgert hat
- 5) Décret n° 66-614 du 10 août 1966, J.O. 19 août 1966, p.7291, art.4

ment et d'Urbanisme de la Région parisienne (I.A.U.R.P.)¹⁾ erarbeitete gemäß der dem district übertragenen Aufgabe der Ausarbeitung von Vorstellungen über die Entwicklung der Region einen Plan, der den in seinen Festlegungen schon bald als zu starr erkannten P.A.D.O.G. aus dem Jahre 1960 ablösen sollte.

Der neue Plan, der bereits im Herbst 1964 einem engeren Ministerrat unter Vorsitz des Staatspräsidenten unterbreitet worden war, wurde 1965 unter dem Namen "schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris" (S.D.A.U.R.P.) veröffentlicht und zur Diskussion gestellt²⁾. Dieses schéma, im wesentlichen ein Werk des damaligen délégué général Delouvrier³⁾, schätzte die natürliche Entwicklung der Pariser Region realistischer als der P.A.D.O.G. ein und versuchte, die Entwicklung entsprechend zu prognostizieren und zu planen⁴⁾.

Delouvrier wurde mit dem S.D.A.U.R.P. von de Gaulle und seinem Premier Pompidou unterstützt⁵⁾, traf aber auf den Widerstand des ministre de l'Equipe-ment und

1) Zu diesem Organismus vgl. Schmieder, J.Cl.A.fasc. 123 n^o 36

2) Vgl. Merlin, Les villes nouvelles, S.304

3) Vgl. Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.45 f; Riboud, Paul Delouvrier, R.P.P. n^o 798 (avril 1969), 84

4) Das S.D.A.U.R.P. ging für das Jahr 2000 von einer Bevölkerungszahl von 14 Mio. gegenüber 8,4 Mio. im Jahre 1962 aus, obwohl diese Zahl von den Verantwortlichen nicht als erwünscht bezeichnet wurde, S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.20

5) Vgl. die Äußerungen von Pompidou vor der Chambre des Députés, J.O. Déb.Ass.Nat., séance du 18 juin 1965, p.2250; Chatin, 9 villes nouvelles, S.6; Lojkine, La politique urbaine, S.86 Anm.10

der Gemeinden¹⁾. Infolgedessen wurde das schéma zunächst nicht verabschiedet und 1969 überarbeitet²⁾, um nach einer erneuten Konsultation 1971 der Regierung zur förmlichen Genehmigung unterbreitet zu werden³⁾. Das schéma blieb allerdings auch hier bis 1974 liegen und wurde schließlich auf Anordnung der Regierung und des neuen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing erneut überarbeitet⁴⁾. Nachdem sich die Ausgangsdaten durch die Volkszählung von 1975 verändert hatten, führten vor allem die Bevölkerungskzahlen für das Jahr 2000 zu heftigen politischen Kontroversen⁵⁾. Sie wurden schließlich durch einen Beschluß des Ministerrates auf 12 Mio. festgelegt⁶⁾.

-
- 1) Vgl. Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.41 f; Chatin, 9 villes nouvelles, S.6
 - 2) Brissy, Les villes nouvelles, S.106 sieht den wahren Grund für die Änderungen des S.D.A.U.R.P. im Jahre 1969 in der Kritik an dem ursprünglichen Projekt durch den damaligen ministre de l'Équipement Albin Chalandon
 - 3) Vgl. Merlin, Les villes nouvelles, S.304; ders. Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 30
 - 4) Brief von Giscard d'Estaing an Premierminister Chirac vom 8. Januar 1975, abgedruckt in Le Monde 14 janvier 1975, 29; vgl. Merlin, Villes nouvelles, a.a.O., 30
 - 5) Der "rapport d'orientation", der Grundlage der Diskussionen über die Aktualisierung des S.D.A.U.R.P. war, sah eine Spanne von 12 bis 14 Mio. Einwohnern vor, der Verwaltungsrat der Region sprach sich für eine Zahl von 12,5 Mio. Einwohnern aus, der préfet der Region für 13 Mio. Einwohner, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, Débat d'orientation mars 1975, S.8 und 31; Le Monde 15 mai 1975, 31
 - 6) Vgl. Le Monde 19 avril 1975, 38

Mit der abschließenden Genehmigung des S.D.A.U.R.P. durch das décret du 1^{er} juillet 1976 waren damit seit Veröffentlichung des schéma insgesamt 11 Jahre vergangen, bis es in Kraft treten konnte¹⁾.

2.4.1.2. Die villes nouvelles im S.D.A.U.R.P.

Das S.D.A.U.R.P. wollte der Überlastung des Zentrums der Agglomeration und der "anarchischen Dynamik" der grands ensembles an der Peripherie entgegenwirken²⁾ und schlug dazu ein geschlossenes Bündel von Maßnahmen zur Abhilfe vor³⁾, unter denen die Schaffung neuer Stadtzentren, die Konzentrierung des Wachstums auf Entwicklungsachsen ("axes préférentiels") sowie die Herausbildung einer Stadtregion ("région urbaine") zur Beibehaltung der Einheit der Region besonders zu erwähnen sind⁴⁾.

Die neu zu schaffenden Stadtzentren sollen die Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der Erziehung, Kultur und des Sportes, mit Verwaltungsdienststellen und Einkaufsmöglichkeiten sicherstellen⁵⁾. Dabei wird

1) Décret n^o 76-577 du 1^{er} juillet 1976, J.O. 2 juillet 1976, p.4001

2) Vgl. die Bestandsaufnahme im S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.43 ff.

3) Ebd., S.64; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n^o 4286-4288 (3 mai 1976), 27

4) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.64 f.

5) Ebd., S.70

davon ausgegangen, daß jedes dieser zu errichtenden Zentren in seinem Verflechtungsbereich eine Bevölkerung von 300.000 bis zu 1 Mio. Einwohnern zu versorgen hat¹⁾. Dem Kernproblem der grands ensembles soll dadurch begegnet werden, daß für die Wohnbevölkerung in den Stadtzentren eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen wird, die ein echtes städtisches Leben entstehen lassen, das Zentrum der Pariser Agglomeration entlasten und die stetige Zunahme der Dauer der Fahrten zu den Arbeitsstätten verhindern sollen²⁾. Hierin kommt das Bemühen zum Ausdruck, anstelle reiner Schlafstädte Städte entstehen zu lassen, die sämtliche städtischen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Erholen und Versorgung in sich vereinen³⁾.

Die Schaffung neuer Stadtzentren soll durch Strukturierung der vorhandenen banlieue und durch Errichtung von villes nouvelles in den Ausdehnungszonen erfolgen⁴⁾.

Angesichts einer zu erwartenden Zunahme der Bevölkerung der Pariser Region um 4 bis 5 Mio. Menschen bis zum Jahre 2000⁵⁾ mußten mehrere villes nouvelles vorgesehen werden, mit denen sich das Wachstum an einigen wenigen

1) Die Zahl derjenigen, die das Zentrum einer Stadt versorgen kann, darf nicht mit der Einwohnerzahl dieser Stadt verwechselt werden, vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.69, Anm.1

2) Ebd., S.71

3) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.75; Doublet, Le rôle des villes nouvelles, R.P.P. n° 816 (décembre 1970), 83

4) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.73 f.; vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 5; Doublet, Région parisienne - bassin parisien, avril 1971, 7

5) S. oben, S.22

zentralen Punkten konzentrieren läßt und eine wilde Zersiedlung der Region verhindert werden kann¹⁾. Die Verfasser des S.D.A.U.R.P. prüften auch die Möglichkeit, ein einziges Zentrum ("centre bis ") zur Entlastung des Pariser Ballungsgebietes zu schaffen, verwarfen diese Alternative jedoch, weil ein solches Zentrum den mengenmäßigen und funktionalen Bedarf nicht zu decken imstande sein konnte²⁾. Als Platz für die villes nouvelles wurden zwei Entwicklungsachsen im Norden und Süden von Paris ausgewählt³⁾. Mit der Entscheidung für zwei Entwicklungsachsen verließen die Franzosen das englische Vorbild, das im übrigen bei der Idee der villes nouvelles in Frankreich Pate gestanden hat⁴⁾. Im schéma von 1965 waren zunächst acht villes nouvelles, davon drei auf der nördlichen Entwicklungsachse, vorgesehen⁵⁾; im Jahre 1969 wurde aber die Errichtung von drei villes nouvelles - hauptsächlich aus politischen Gründen - fallengelassen, so daß zum Schluß nur noch die Errichtung der villes nouvelles Evry, Cergy-Pontoise, St.-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée und Melun-Sénart in Angriff genommen wurde⁶⁾.

- 1) Vgl. Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 121
- 2) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.68
- 3) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.82 und 100
- 4) Zur Einbeziehung ausländischer Erfahrungen beim Bau der villes nouvelles s.Brissy, Les villes nouvelles, S.25; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D., n° 4286-4288 (3 mai 1976), 5
- 5) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.100
- 6) S.D.A.U.R.P., Rapport sur les propositions de modifications et sur la mise en oeuvre, S.32 ff.; vgl. auch Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 448; Delouvrier, Ouverture de la journée d'étude, in: Expérience française, S.15; Merlin, a.a.O., 30

Die Bezeichnung dieser villes nouvelles darf nicht so verstanden werden, daß damit die Errichtung einer autonomen Stadt beabsichtigt ist. Die villes nouvelles sollen vielmehr integrierender Bestandteil der gesamten Pariser Region sein, die weiterhin eine Einheit bilden soll, deren Elemente in vielfältiger Weise miteinander verflochten sein müssen¹⁾. Innerhalb der Stadtreion sollen die villes nouvelles auf den Entwicklungsachsen Schwerpunkte in diesem Gefüge bilden, um so die einseitige Abhängigkeit der gesamten Region von einem einzigen Zentrum verringern zu helfen²⁾. Auf diese Weise soll den Bewohnern der neu errichteten Zentren die Möglichkeit gewährt werden, auch Arbeitsplätze in Paris selbst oder andernorts und nicht nur in der ville nouvelle selbst aufzusuchen³⁾. Damit versucht das S.D.A.U.R.P., ein Konzept für die Entwicklung der stärksten, aber zugleich auch problemreichsten französischen Region bis zum Ende dieses Jahrhunderts aufzuzeigen. Zugleich schlägt es zum ersten Mal in Frankreich ein geschlossenes Programm zur Entwicklung neuer Städte vor, die das Kernelement zur städtebaulichen und raumordnerischen Rettung der Region bilden sollen.

1) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.65

2) Vgl. Lacaze, Le rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 11

3) Vgl. Merlin, Les villes nouvelles, S.312

2.4.1.3. Kritische Würdigung des Konzepts

Die Diskussionen und Beschlußfassungen im Anschluß an die Veröffentlichung des S.D.A.U.R.P. haben deutlich gemacht, daß die villes nouvelles als städtebauliche Form der Entwicklung im Pariser Ballungsraum kaum grundsätzlich in Frage gestellt werden, vielmehr auf breite Anerkennung stoßen. Die Mängel der grands ensembles waren zu offenkundig gewesen, als daß die Notwendigkeit, am gleichen Ort und zu gleicher Zeit neben Wohnungen auch Arbeitsplätze und Gemeinschaftseinrichtungen zu schaffen, hätte übersehen werden können.

Dennoch haben die Vorschläge, die die Verfasser des S.D.A.U.R.P. hinsichtlich der villes nouvelles machten, auch vielfältige Kritik gefunden¹⁾. Ein Konflikt mit den Zentralinstanzen war bereits in der Art der Ausarbeitung des schéma angelegt. Der district de la région parisienne hatte sich in dem I.A.U.R.P. ein Instrument geschaffen, um Untersuchungen vornehmen und Pläne ausarbeiten zu können, wozu bisher nur die staatliche Verwaltung imstande war. Von der Veränderung betroffen waren insbesondere das ministère de l'Equipe-ment und die ihm nachgeordneten Behörden²⁾. Das hatte

1) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bde.2 und 3, die die Stellungnahmen des Comité d'aménagement de la région parisienne, des Comité consultatif économique et social de la région de Paris, des Conseil d'administration du district de la région de Paris sowie eine Sammlung von weiteren Stellungnahmen und von Pressestimmen beinhalten

2) Zu den Spannungen zwischen dem district und dem ministère de l'Equipe-ment, vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.105; Chatin, 9 villes nouvelles, S.6; Kessler, La décision, in: Expérience française, S.41 f.

zur Folge, daß der zuständige Minister Chalandon zunächst für eine Urbanisierung entlang vorhandener Verkehrsadern eintrat¹⁾, bevor er sich den im S.D.A.U.R.P. entwickelten Vorstellungen von villes nouvelles auf Entwicklungachsen anschloß²⁾.

Die D.A.T.A.R. (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), eine Stabsstelle, die seit ihrer Gründung im Jahre 1963 zumeist dem Premier ministre unmittelbar unterstellt war und sich insbesondere als Hüterin der Belange der Provinz im Rahmen der Politik des aménagement du territoire versteht³⁾, sah in den villes nouvelles der Pariser Region eine zusätzliche Förderung der Entwicklung dieser Region⁴⁾ und damit einen Verstoß gegen das Grundprinzip der Politik des aménagement du territoire, das Wachstum der Pariser Region zu bremsen und zugleich die Entwicklung der Provinz zu fördern⁵⁾.

- 1) Vgl. Le Monde 22 novembre 1968, 21
- 2) Zur allmählichen Differenzierung der Einstellung Chalandons gegenüber den villes nouvelles vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.105 ff.
- 3) Zu Aufgaben und Organisation der D.A.T.A.R. vgl. de Laubadère, Droit public économique, S.372; de Lanversin, Aménagement du territoire, S.70 ff.
- 4) Zur Ablehnung der villes nouvelles der Pariser Region durch die D.A.T.A.R. s. Brissy, a.a.O., S.42
- 5) Einen Widerspruch des S.D.A.U.R.P. zur nationalen Politik des aménagement du territoire wollen auch Gravier, Paris, S.117 und Lojkine, Villes nouvelles, Economie et politique, août 1969, 41, sehen

Dem ist entgegenzuhalten, daß mit der Schaffung der villes nouvelles in der Pariser Region keine zusätzlichen Bevölkerungsmassen angezogen, d.h. durch Schaffung attraktiver Lebensbedingungen in der Stadtumwelt Bewohner der Provinz und Ausländer angelockt werden sollen, die andernfalls nicht in den Pariser Raum abgewandert wären. Das S.D.A.U.R.P. geht vielmehr von der wirklichkeitsnahen Annahme aus, daß die Anziehungskraft der Region nicht endgültig angehalten werden kann und unter diesen Umständen darauf gesehen werden muß, wie für die Zuwanderer und die durch Sanierungsmaßnahmen aus dem Zentrum der Agglomeration vertriebenen Bewohner angemessene Lebens- und Wohnbedingungen geschaffen werden könnten¹⁾. Die Zahlen, die nach den ersten Jahren der Entwicklung der villes nouvelles bekannt wurden, zeigen, daß die villes nouvelles der Pariser Region den Zustrom von außen nicht gefördert haben. Lediglich 5 % der 1977 in den fünf villes nouvelles der Pariser Region wohnenden Bevölkerung ist aus der französischen Provinz zugezogen²⁾.

Ein schéma directeur, das es wie der P.A.D.O.G. versucht hätte, durch Festlegung von Grenzen der Bebauung jegliche Bautätigkeit außerhalb dieser Grenzen zu untersagen, um eine weitere Ausdehnung der Region zu verhindern, wäre zum Scheitern verurteilt. Der Druck

1) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.25 f.; dazu der zweite préfet de la région parisienne Doublet in einem Interview in Le Monde 16 avril 1975, 34: *"On peut souhaiter que Paris et sa région cessent d'accroître, on peut tout faire pour éviter que les provinciaux soient toujours obligés de monter à Paris; on peut encourager les Parisiens à partir en province. Il n'en demeure pas moins qu'il faut améliorer au plus vite les conditions d'existence des habitants de l'agglomération parisienne."*

2) Angaben des zuständigen Ministers im Sénat, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1370

der Kräfte in der Bauwirtschaft, hervorgerufen durch eine weiterhin bestehende Nachfrage, hätte dahin geführt, daß im Wege der dargestellten Befreiungen die Festlegungen des schéma directeur ausgehöhlt worden wären und somit die anarchische Entwicklung der Region noch gefördert worden wäre.

Nur durch eine konsequente Konzentrierung des Wachstums auf eine begrenzte Anzahl von Entwicklungsschwerpunkten oder -achsen ist die Pariser Agglomeration lebensfähig zu strukturieren und kann die Asphyxie dieses Raumes verhindert werden¹⁾. Insofern haben die villes nouvelles dieser Region ausschließlich die Funktion, eine bereits vorgegebene, autonome Entwicklung aufzufangen und zu kanalisieren, nicht aber diese Entwicklung zu initiieren.

Für die Erhaltung der für die Lebenskraft der Region eminent wichtigen Naturräume ist die Lage der villes nouvelles zu der vorhandenen Agglomeration von großer Bedeutung. Die gewählte Entfernung von 25 - 30 km von der Peripherie²⁾ wird daher vielfach für zu gering gehalten³⁾. In der Tat könnten bei einem solch geringen Abstand die villes nouvelles von der vorhandenen Agglomeration allmählich aufgesogen werden und ebenfalls nur eine Fortsetzung der Entwicklung in konzentrischen

- 1) So auch Riboud, Les facteurs antagonistes, R.P.P. n° 824 (septembre 1971), 64
- 2) Vgl. dazu Doublet, Le rôle des villes nouvelles, R.P.P. n° 816 (décembre 1970), 83; Le Monde 21 juillet 1965, 11
- 3) Vgl. beispielsweise Comité consultatif économique et social de la région de Paris, S.D.A.U.R.P., Bd.2, S.126 ff; Lojkine, Villes nouvelles, Economie et politique, août 1969, 41; Le Monde 3 novembre 1967, 8; Le Monde 21 juillet 1969, 11

Kreisen darstellen¹⁾.

Dieser Gefahr muß das Bemühen gegenübergestellt werden, die Einheit der Pariser Region insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet zu wahren²⁾. Dazu dürfen die einzelnen Schwerpunkte der Region nicht zu weit voneinander entfernt liegen; andernfalls wäre die notwendige Verbindung zwischen den bestimmenden Elementen des einheitlichen Wirtschaftsraumes nicht mehr zu gewährleisten. Zudem sollen die villes nouvelles das vorhandene Entwicklungspotential der Wirtschaft und der Bevölkerung aufnehmen, wozu sie nicht in der Lage wären, wenn sie von dem eigentlichen Zentrum des Magnetens der Pariser Region zu weit entfernt lägen³⁾. Damit wäre der Erfolg der villes nouvelles insgesamt in Frage gestellt, zumindest aber würde die erfolgreiche Verwirklichung der verfolgten Absichten einen noch stärkeren Einsatz dirigistischer Maßnahmen notwendig machen.

Nachdem die Entscheidung zugunsten der relativ kurzen Entfernung zum Zentrum gefallen war, mußte der Gefahr des allmählichen Zusammenwachsens der villes nouvelles mit dem Zentrum und der vorhandenen banlieue dadurch entgegengewirkt werden, daß der verbleibende Naturraum mit planungsrechtlichen Mitteln

1) Die Gefahr, daß die villes nouvelles zum Verschwinden der Naturräume beitragen werden, weisen auf Mignot, Pourquoi des villes nouvelles, B.I.R.P. n° 3 (juin 1971), 43; Le Monde 21 juillet 1965, 11; vgl. auch Gravier, Paris, S.117; Lojkine, Villes nouvelles, Economie et politique, août 1969, 41

2) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.90 ff.

3) Vgl. Conseil d'administration du district de la région de Paris, S.D.A.U.R.P., Bd.3, S.131

konsequent gegen eine Bebauung geschützt wird. Unterbleibt dieser Schutz, so ist nicht auszuschließen, daß eines Tages der auf dem Wohnungsmarkt dieser Region lastende Druck nicht mehr aufgefangen werden kann und "wilde" Projekte zu einer Konkurrenz für die villes nouvelles werden, deren rasche Entwicklung zu einem leistungsfähigen und attraktiven Gemeinwesen erschwert wird.

Die Schaffung eines solch komplexen Gebildes, das auch tatsächlich die Bezeichnung "ville nouvelle" verdient, ist gleichbedeutend mit der Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme, wie sie in § 1 Abs.3 Satz 1 Nr.1 StBauFG ausdrücklich aufgeführt ist. Bei der Planung einer solchen Maßnahme genügt es nicht, wenn sich die zuständigen Gebietskörperschaften mit einer reinen Auffangplanung begnügen und die Verwirklichung der erarbeiteten Ziele den autonom wirkenden Kräften überlassen¹⁾. Das gilt selbst dann, wenn es, wie bei den villes nouvelles in der Pariser Region, darum geht, eine vorgefundene Entwicklung in eine bestimmte Richtung zu lenken. Der Bau neuer Städte als Mittel zur Lösung der Probleme der Ballungsgebiete bleibt dann ein unvollständiges Konzept, wenn nicht gleichzeitig die Maßnahmen zur Realisierung dieser Vorhaben vorgesehen werden. Hierzu gehören insbesondere ein Zeitplan zur Errichtung der villes nouvelles sowie die Ermittlung des voraussichtlichen Be-

1) Die diesbezüglichen Ausführungen von Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, in: Raumplanungs-Entwicklungsplanung, S.59, beschränken sich nicht auf die Situation in der Bundesrepublik

darfs an finanziellen Mitteln¹⁾.

Hier gerade liegen die entscheidenden Schwächen des S.D.A.U.R.P.. Das schéma sieht keine Realisierungsmöglichkeiten vor²⁾ und versäumt es vor allem, den abschätzbaren finanziellen Rahmen der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen aufzuzeigen³⁾. Ebenso ist es unterblieben anzugeben, in welchem Zeitraum die villes nouvelles realisiert werden können. Damit fehlen dem S.D.A.U.R.P. trotz seines Verdienstes, eine realistische Einschätzung der damaligen Situation und der Entwicklungserwartungen der Region vorgenommen und Ziele zur Organisation des Raumes aufgezeigt zu haben, wesentliche Elemente, um als Planung der Entwicklung der Region im Sinne einer Entwicklungsplanung bezeichnet werden zu können⁴⁾. Die Umsetzung des Vorhabens "villes nouvelles" in konkrete Maßnahmen mußte daher an anderer Stelle erfolgen, selbst wenn dabei die Geschlossenheit des Konzeptes durch eine Aufspaltung in mehrere Einzelprogramme verlorenging.

-
- 1) Zur Notwendigkeit, nicht nur Planungsziele zu formulieren, sondern auch die Maßnahmen zu nennen, die der Erreichung der verkündeten Ziele dienen, sowie die Zeit- und Finanzbezüge aufzuzeigen, s. Wagener, Für ein neues Instrumentarium, in: Raumplanung-Entwicklungsplanung, S.51; Göb, Stadtentwicklungsplanung, DÖV 1974, 89 f.
 - 2) Vgl. Riboud, Paul Delouvrier, R.P.P. n° 798 (avril 1969), 88
 - 3) Vgl. Gravier, Paris, S.116, der die "allure plus littéraire que scientifique" des S.D.A.U.R.P. bedauert; die Kosten der Realisierung der Projekte des schéma wurden 1965 auf 400 Mrd. Frs. geschätzt, Le Monde 21 juillet 1965, 11
 - 4) Anders aber Siedentopf, Interkommunale Zusammenarbeit in Frankreich, Städtetag 1967, 310

2.4.2. Die Ballungsgebiete der Provinz

Das S.D.A.U.R.P. befaßte sich ausschließlich mit der inneren Entwicklung der Pariser Region. Das Verhältnis dieses Raumes zu den übrigen Landesteilen blieb davon unberührt.

2.4.2.1. Die métropoles d'équilibre

Um der einseitigen Orientierung des Wachstumspotentials auf die Pariser Agglomeration langfristig Einhalt zu gebieten, wurde seit 1963 die Förderung der Entwicklung einiger bedeutender Regionalzentren propagiert¹⁾. Da diese Städte das Monopol von Paris ausgleichen und in ihrem Verflechtungsbereich die Aufgabe übernehmen sollten, die zuvor Paris für das ganze Land wahrgenommen hatte²⁾, erhielten diese Städte die Bezeichnung métropoles d'équilibre³⁾.

Eine Stadt ist nur dann in der Lage, bestimmte Aufgaben spezieller Art wahrzunehmen, die sonst nur die

-
- 1) Der Gedanke der Förderung einer begrenzten Zahl von Regionalzentren tauchte zum ersten Mal in den Debatten der Assemblée Nationale auf, J.O. Déb.Ass. Nat., séance du 26 novembre 1963, p.7415 ff; vgl. dazu Monod, Transformation d'un pays, S.48; Colot, Métropoles d'équilibre, N.E.D. n° 3633 (3 novembre 1969), 8
 - 2) Vgl. Lamour, 60 millions, S.81; Monod, a.a.O., S.183; Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.78; Premier rapport de la commission nationale de l'Aménagement du Territoire, S.49; George, Les villes métropoles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.1 (1965/1966), S.135
 - 3) Die métropoles d'équilibre wären in dem System zentraler Orte, wie es von der Ministerkonferenz für Raumordnung in der EntschlieÙung vom 8.Februar 1968 festgehalten wurde (Raumordnungsbericht 1968, BT-Drucks. V/3958, S.149), noch über den Oberzentren einzustufen.

Hauptstadt des Landes erfüllen kann, wenn sie ein breitgefächertes Angebot an Arbeitsplätzen und an Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung bereithält¹⁾. Daher müssen die als métropoles d'équilibre in Frage kommenden Städte eine bestimmte Mindestgröße haben²⁾. Aufgrund des schon erreichten Entwicklungsstandes wurden durch die Commission nationale de l'Aménagement du Territoire zunächst acht Städte oder Agglomerationen ausgewählt, die für diese Entwicklungsanstrengungen in Betracht kommen sollten³⁾. Es sind dies Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Marseille-Aix, Toulouse, Bordeaux und Nantes-Saint-Nazaire⁴⁾.

2.4.2.2. Die Ausarbeitung von schémas directeurs für die métropoles d'équilibre

Mit der Untersuchung der Lage und der Entwicklungsperspektiven der métropoles d'équilibre beauftragte das Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) ab 1966 sogenannte "organisa-

-
- 1) Premier rapport de la commission nationale de l'Aménagement du Territoire, S.82; Monod, Transformation d'un pays, S.183; Lamour, 60 millions, S.81; Colot, Métropoles d'équilibre, N.E.D. n° 3633 (3 novembre 1969), 9
 - 2) Zur Rentabilität und Auslastung der Investitionen und Einrichtungen hält George, Les villes métropoles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.1 (1965/1966), S.148, in den métropoles d'équilibre eine Einwohnerzahl von 300.000 bis 1 Mio. und die Versorgung einer Bevölkerung in ihrem Verflechtungsbereich von 1 bis 4 oder 6 Mio. Menschen für angemessen
 - 3) Diese Zahl kann eventuell später erhöht werden, vgl. Premier rapport de la Commission nationale de l'Aménagement du Territoire, S.87
 - 4) Ebd., S.88 f.; George, a.a.O., S.148 f.

tions d'études d'aménagement d'aires métropolitaines" (O.R.E.A.M.)¹⁾. Bereits im Jahre 1965 war eine mission d'études de la Basse-Seine ins Leben gerufen worden, die im Anschluß an die Veröffentlichung des S.D.A.U.R.P. und die in der Haute-Normandie dadurch verursachte Unruhe einen Entwicklungsplan für die untere Seine erarbeiten sollte²⁾. Die Arbeiten der O.R.E.A.M. sind sehr stark vom Staat beeinflußt, wie sich aus ihrer Organisation ergibt. An der Spitze dieser Organismen steht ein Koordinierungsrat ("conseil de coordination"), dem auch lokale Mandatsträger angehören, dessen Vorsitzender jedoch der Regionspräfekt ist. Daneben besteht ein technischer Ausschuß ("comité technique"), dem unter Vorsitz des Präfekten die Leiter der technischen Behörden des Staates und der Stadt angehören, und eine ständige Studiengruppe ("groupe permanent d'études"), die Untersuchungen entweder selbst vornimmt oder an Planungsbüros ver- gibt³⁾.

Die Untersuchungen der O.R.E.A.M. erstrecken sich nicht nur auf die städtische Agglomeration selbst,

- 1) Die ersten vier dieser Organismen wurden 1966 eingerichtet, vgl. Textes officiëles in: Aménagement du Territoire et développement régional, Bd.1 (1965/1966), S.552, die letzten beiden 1971/72 für das Elsaß (Strasbourg) und Midi-Pyrénées (Toulouse), vgl. Projet de loi de finances pour 1977, Annexe, Bd.1, S.60
- 2) Vgl. Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.388
- 3) Vgl. dazu de Lanversin, L'aménagement du territoire, S.114

sondern erfassen auch die Beziehungen zu ihrem Umland, das zusammen mit dem Zentrum eine zusammenhängende Stadtregion ("région urbaine") bilden soll¹⁾.

Die Arbeiten der O.R.E.A.M. werden in sog. schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines (S.D.A.A.M.) zusammengefaßt²⁾. Sie legen in dem von dem geographischen Zuständigkeitsbereich der jeweiligen O.R.E.A.M. erfaßten Gebiet die Lage der großen Einrichtungen, der Infrastruktureinrichtungen, der Industriegebiete, eventuell erforderlicher neuer Städte und von Grüngürteln fest³⁾. In der Hierarchie der Pläne sind die S.D.A.A.M. mit dem schéma directeur der Pariser Region vergleichbar⁴⁾.

2.4.2.3. Die villes nouvelles der schémas directeurs der Provinz

2.4.2.3.1. Funktion für die dazugehörenden Räume

Die S.D.A.A.M. sehen unter den städtebaulichen Maßnahmen neben der Sanierung der Zentren der Agglomerationen⁵⁾

-
- 1) Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.78; Colot, Métropoles d'équilibre, N.E.D. n° 3633 (3 novembre 1969), 3 f.; vgl. auch de Lanversin, L'aménagement du territoire, S.114; Lamour, 60 millions, S.81
 - 2) Sie liegen für alle métropoles d'équilibre, außer für Strasbourg vor, vgl. Projet de loi de finances pour 1977, Annexe, Bd.1, S.60
 - 3) Monod, Transformation d'un pays, S.49
 - 4) So de Lanversin, a.a.O., S.183 Anm.2; d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire?, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.51
 - 5) Dazu Monod, a.a.O., S.50; Monod/de Castelbajac, a.a.O., S.79

insbesondere auch die Errichtung von villes nouvelles wie in der Pariser Region vor. Anders als in der Pariser Region, wo jede ville nouvelle dazu beitragen soll, das konzentrische Wachsen dieses Raumes zu organisieren und zu strukturieren, haben die villes nouvelles, die in den S.D.A.A.M. und dem schéma d'aménagement de la Basse-Seine vorgesehen sind, entsprechend der unterschiedlichen Ausgangslage und den unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven dieser Gebiete jeweils eine andere Zweckbestimmung¹⁾.

Allerdings zeigen sich in Lyon und Marseille, ähnlich wie in der Pariser Region, bereits die ersten Anzeichen dafür, daß die Ausdehnung dieser Städte diese zu ersticken droht²⁾. In der Agglomeration Lyon, deren Entwicklung bis zum Jahr 2000 eine Bevölkerung von mehr als 2,5 Mio. Einwohnern erwarten läßt, muß daher in erster Linie darauf geachtet werden, daß ein konzentrisches Wachstum wie in Paris verhindert wird³⁾. Zu diesem Zweck sah das S.D.A.A.M. die Errichtung von zwei villes nouvelles vor, die dieses Wachstum aufnehmen sollten⁴⁾. Die Errichtung der größeren von beiden⁵⁾

1) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.25; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 35

2) Vgl. Monod, Transformation d'un pays, S.47 f. u. 153

3) Merlin, a.a.O., 31

4) Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-St.Etienne-Grenoble, S.87

5) Für die ville nouvelle Meximieux sind 300.000 Einwohner, für Isle-d'Abeau 150.000 Einwohner vorgesehen, vgl. Merlin, a.a.O., 31

war aber von vornherein erst für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen¹⁾; lediglich die Errichtung der ville nouvelle von Isle-d'Abeau zwischen Lyon und Grenoble wurde seit 1968 in Angriff genommen²⁾. Dabei sollen in Isle-d'Abeau gemäß dem Gesamtkonzept für die Agglomeration Lyon, wonach Betriebe des Tertiärsektors hohen Niveaus im Zentrum unterzubringen sind und die industrielle Entwicklung in die Außenbezirke zu verlagern ist³⁾, diejenigen Industriebetriebe angesiedelt werden, die aus dem Zentrum von Lyon ausgelagert werden⁴⁾. Daneben ist diese ville nouvelle als Wohnort für die Arbeitskräfte vorgesehen, die bei dem 1975 in Betrieb genommenen internationalen Flughafen Lyon-Satolas beschäftigt sind⁵⁾.

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Zusammenhang mit dem Aufbau eines bedeutenden Stahlwerkkomplexes am Golf von Fos stand am Anfang der Notwendigkeit des Ausbaus der städtischen Struktur im Bereich der O.R.E.A.M. Marseille-Aix⁶⁾. Innerhalb von zweieinhalb Jahren waren hier etwa 10.000 neue Arbeitsplätze geschaffen

1) Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-St.Etienne-Grenoble, S.87

2) Vgl. Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.436

3) Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-St.Etienne-Grenoble, S.85 und 87

4) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 31; Le Monde 23 décembre 1975, 27

5) Bonnet, La ville nouvelle d'Isle d'Abeau, S.106 f.; Bodiguel/Souchon, a.a.O., S.438; Chatin, 9 villes nouvelles, S.18

6) Girardet, L'opération "Etang de Berre", M.T.P. 29 mai 1971, 16; Merlin, a.a.O., 86

worden¹⁾, was zur Folge hatte, daß ein starker Druck auf dem Wohnungsmarkt im näheren und weiteren Umkreis dieses Schwerindustriezentrums entstand²⁾. Hinzu kommt eine allgemeine Bevölkerungsentwicklung, die in der städtischen Region um Marseille bis 1985 eine Verdopplung, bis zum Jahre 2000 gar eine Verdreifachung der Bevölkerung erwarten läßt³⁾. Die sprunghaft wachsenden Gemeinden im näheren Umkreis konnten ohne ein Gesamtkonzept für die Ordnung dieses Raumes mit der Entwicklung nicht mehr Schritt halten. Das S.D.A.A.M. des Gebietes um Marseille schlug daher die Schaffung mehrerer neuer Zentren vor⁴⁾, die unter Berücksichtigung der lokalen Vorstellungen nicht außerhalb der vorhandenen Siedlungsstruktur errichtet werden, sondern die vorhandenen Städte einbeziehen sollten⁵⁾. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Bezeichnung dieser Entwicklungsmaßnahmen als ville nouvelle als nicht gerechtfertigt erscheinen. Wegen

-
- 1) Vgl. Tableau de bord, in: Fos Information 1974, S.21; Cultiaux, Fos-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 63
 - 2) Vgl. Cultiaux, a.a.O., 48; Le Monde 8 mars 1972, 26; Le Monde 16 mars 1972, 29
 - 3) Vergleichsjahr 1962, Merlin, Villes nouvelles, N.E.D n° 4286-4288 (3 mai 1976), 32
 - 4) Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, S.131 f.
 - 5) Vgl. Girardet, L'opération "Etang de Berre", M.T.P. 29 mai 1971, 16; Merlin, a.a.O., 32; Cultiaux, a.a.O., 45

des gleichen Verwaltungsregimes und wegen des trotz aller Unterschiede vergleichbaren Umfangs der Entwicklungsaufgabe werden die Zentren Fos-Istres-Miramas im Westen und Vitrolles im Osten des Etang de Berre als villes nouvelles des rives de l'étang de Berre bezeichnet¹⁾.

Trotz seines offiziellen Status als ville nouvelle kann das neue Zentrum Lille-Est, das auf dem Boden der Gemeinde Villeneuve d'Ascq errichtet wird, ebenfalls nicht als echte neue Stadt angesehen werden²⁾. Lille-Est liegt nämlich nur 7 km von Lille und 6 km von Roubaix entfernt in einem Gebiet, das gekennzeichnet ist durch eine aus Wohnhäusern und Industrieanlagen zusammengesetzte Mischbebauung³⁾. Der Vorschlag, an dieser Stelle ein neues Zentrum zu errichten, geht auf die Vorstellungen des neuen schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) der Agglomération Lille zurück und wurde von der O.R.E.A.M. der Region Nord übernommen⁴⁾. Veranlassung dazu gab der neue umfangreiche Universitätskomplex, der sich nicht isoliert entwickeln, sondern in ein städtisches Gefüge integriert werden sollte⁵⁾.

-
- 1) Die Anwendung der loi Boscher geht auf einen Vorschlag der groupe central des villes nouvelles in Paris zurück, Cultiaux, Fos-Etang de Berre, in: N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 51
 - 2) Vgl. George, Diskussionsbeitrag, in: Expérience française, S.150; Kessler, Grands traits, ebd., S.31; Ralite, Lille-Est, ebd. S.103; Bruyelle, Lille et sa communauté urbaine, N.E.D. n° 4297-4299 (10 juin 1976), 122
 - 3) Vgl. Dumont, Diskussionsbeitrag, in: Expérience française, S.150
 - 4) Vgl. Aménagement d'une région urbaine, le Nord-Pas-de-Calais, S.172; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D., n° 4286-4288 (3 mai 1976), 33
 - 5) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.26; Chatin, 9 villes nouvelles, S.18; Ralite, a.a.O., S.104 f.

Die vorhandene Entwicklung sollte aufgegriffen und um die Fakultäten eine Wissenschaftsstadt geschaffen werden, in der nebeneinander Forschung und hochtechnologische Industrie - vergleichbar der "route 128" um Boston - einen Platz finden sollen¹⁾.

Während sich Lille-Est auf eine vorhandene spontane Urbanisierungstendenz stützen kann, fehlte eine solche vollkommen in den Gebieten, in denen das "Weißbuch", das dem schéma d'aménagement de la Basse-Seine voranging, die Errichtung von villes nouvelles vorsah²⁾. Tatsächlich in Angriff genommen wurde 1967 nur die ville nouvelle Le Vaudreuil, während die übrigen Projekte bis auf weiteres zurückgestellt wurden³⁾. Le Vaudreuil ordnet sich ein in eine allgemeine Strategie der Entwicklung des Raumes an der unteren Seine im Westen von Paris⁴⁾. Dieser der natürlichen Anziehungskraft des Westens der Pariser Region besonders stark ausgesetzte Raum bedarf einer eigenen Strukturierung und Entwicklung, um so den natürlichen Tendenzen entgegenwirken

- 1) Vgl. Aménagement d'une région urbaine, Le Nord-Pas-de-Calais, S.172
- 2) Vgl. Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.9; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A.1976, 353
- 3) Es handelt sich um Bourg-Achard und Pont-Audemer, vgl. dazu Lacaze, Le Vaudreuil, in: Expérience française, S.119; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D., n° 4286-4288 (3 mai 1976), 33
- 4) Brissy, Les villes nouvelles, S.26; Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.31; Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 12; ders., Le Vaudreuil, in: Expérience française, S.118

zu können¹⁾.

Gleichzeitig soll Le Vaudreuil dazu beitragen, die Agglomeration Rouen zu entlasten, die zwar nicht als métropole d'équilibre eingestuft wurde, gleichwohl aber eine starke Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen hat²⁾. Somit übt die ville nouvelle Le Vaudreuil eine Doppelfunktion aus, indem sie neben ihrem eigenständigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der unteren Seine auch noch die Probleme des Wachstums des Raumes um Rouen lösen hilft.

2.4.2.3.2. Bedeutung der villes nouvelles der Provinz für die nationale Raumordnungspolitik

Trotz des aufgezeigten heterogenen Charakters besitzen die villes nouvelles Isle-d'Abeau, rives de l'étang de Berre, Lille-Est und Le Vaudreuil mehrere Gemeinsamkeiten. Zur Veränderung der Beziehungen zwischen Paris und der Provinz ist die Schaffung leistungsfähiger und attraktiver Zentren in der französischen Provinz erforderlich³⁾. Um die Entwicklung der métropoles d'équilibre und anderer bedeutender Großstädte nicht in sich

1) Vgl. Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 12; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 353

2) Zu dieser Funktion für die Agglomeration Rouen, Albertini, a.a.O., 347; Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.390; Lacaze, Le Vaudreuil, in: Expérience française, S.119; Kessler, Grands traits, ebd., S.31

3) Der frühere Leiter der D.A.T.A.R. Monod will in der Politik der métropoles d'équilibre sogar das einzige Mittel sehen, um die Beziehungen Paris - Provinz grundlegend zu verändern, zitiert bei Hourticq, L'avenir des métropoles d'équilibre, R.A. 1975, 63

ungeordnet und unkontrolliert verlaufen zu lassen und um eine Entwicklung zu verhindern, die in der Pariser Region in beinahe nicht mehr gutzumachender Weise eingetreten ist, bedürfen diese Ballungszentren einer rechtzeitigen Strukturierung. Jede der vier villes nouvelles der Provinz leistet ihren Beitrag zur Entlastung der zumindest teilweise überlasteten Zentren des jeweiligen Ballungsgebietes¹⁾ und dazu, daß die sich in den Außenbezirken ansiedelnde Bevölkerung ausreichend mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen versorgt wird und keine zeit- und kraftraubenden Fahrten zu den Arbeitsplätzen notwendig werden. In dieser Entlastungsfunktion sind die villes nouvelles der Provinz denen der Pariser Region vergleichbar. Die villes nouvelles werden daher oftmals ausschließlich in ihrer Funktion als Mittel zur Lösung der Probleme in den Ballungszentren gesehen²⁾.

Das Wachstum der villes nouvelles der Provinz soll allerdings vorsichtiger als in der Pariser Region erfolgen, um dem alten Zentrum selbst keine Konkurrenz zu schaffen; denn anders als in der Pariser Region ist die eigene Anziehungskraft der Zentren der métropoles d'équilibre relativ begrenzt³⁾. Infolgedessen war die endgültige Größenordnung der villes nouvelles in der Provinz von vornherein grundsätzlich be-

1) Von der Entlastungsfunktion dieser villes nouvelles spricht Schröder, Neuordnung, S.43

2) Vgl. Bonnet, Les structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2. Doct. 42; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 446

3) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 35

scheidener. Während die villes nouvelles der Pariser Region nach den ursprünglichen Vorstellungen im Endstadium 200.000 bis 300.000 Einwohner aufnehmen sollten¹⁾, bewegen sich die Zahlen für diejenigen der Provinz zwischen 90.000 und 350.000 Einwohnern für das Jahr 2000²⁾.

Im Gegensatz zur Pariser Region war die quantitative Steigerung des Bevölkerungs- und Wirtschaftspotentials der métropoles d'équilibre im Zeitpunkt der Formulierung dieser Politik auch unter dem Gesichtspunkt des aménagement du territoire zur Stärkung ihrer Leistungskraft durchaus erwünscht³⁾. Die villes nouvelles, die in den schémas directeurs der métropoles d'équilibre vorgesehen sind, sollen einen Teil des Zuwachses dieser Ballungsgebiete aufnehmen und so zu der allgemeinen Entwicklung dieser Gebiete beitragen. Insofern haben

-
- 1) Das S.D.A.U.R.P. von 1965 unterließ es, Zahlen über die Einwohnerzahl der villes nouvelles selbst festzulegen; die Zahlen über die Größe der Städte wurden im Laufe des Jahres 1968 von den Planungsorganismen in jeder ville nouvelle erarbeitet; die Angaben beruhen auf einem Gespräch des Verfassers mit dem Leiter des Büro der villes nouvelles im ministère de l'Équipement vom 7. April 1978
 - 2) Im einzelnen sind die ursprünglichen Zahlen die folgenden: Isle-d'Abeau 200.000-250.000, vgl. Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.437; rives de l'étang de Berre 350.000, vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.19; Lille-Est 100.000, vgl. Chatin, a.a.O., S.19; Le Vaudreuil 90.000-140.000, vgl. Programme finalisé, Le Vaudreuil, S.2
 - 3) Die Politik der métropoles d'équilibre führt in der Zwischenzeit weg von einem hauptsächlich quantitativen Wachstum hin zu einer qualitativen Verbesserung der Lebensbedingungen in diesen Ballungsgebieten, vgl. Projet de loi de finances pour 1977, Annexe, Bd.1, S.58

die villes nouvelles der Provinz neben der Entballung in den métropoles d'équilibre eine Funktion im Rahmen des aménagement du territoire auf nationaler Ebene zu erfüllen; in diesem Sinne haben sie auch eine Entwicklungsfunktion¹⁾. Im Gegensatz dazu ist den villes nouvelles des S.D.A.U.R.P. ausschließlich eine regionale Aufgabe zugedacht; in der Politik des aménagement du territoire auf nationaler Ebene haben sie keinen eigenen Stellenwert²⁾.

Der Beitrag der villes nouvelles der Provinz zur Politik des aménagement du territoire ist aber nicht selbständig, sondern nur im Zusammenhang mit der Entwicklung der métropoles d'équilibre zu sehen, deren Wachstum in gesunden Bahnen verlaufen soll. Aus diesem Grunde ist die geographische Auswahl des Platzes der ville nouvelle innerhalb des jeweiligen Verdichtungsraumes unter Kriterien des aménagement du territoire auf nationaler Ebene grundsätzlich neutral.

Eine gewisse Sonderstellung unter den villes nouvelles der Provinz nimmt Le Vaudreuil ein. Die eigenständige Bedeutung dieser ville nouvelle als Entwicklungspol tritt nämlich gegenüber den anderen villes nouvelles der Provinz deutlich hervor. Hier wurde die Beschränkung auf die Entwicklung eines bereits bestehenden regionalen Zentrums nicht für ausreichend gehalten; vielmehr ging man davon aus, daß die Schaffung eines eigenständigen, neuen Zentrums zwischen Rouen

- 1) Diese Doppelfunktion der villes nouvelles der Provinz betonen Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 36; Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P. 1972, 94; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A., 1976, 347
- 2) Eine aktive Rolle bei der nationalen Politik des aménagement du territoire lehnt ausdrücklich ab Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 124

und Paris erforderlich ist, um die untere Seine gegenüber der Anziehungskraft von Paris bis zu einem gewissen Grad resistent zu machen¹⁾. Infolgedessen darf Le Vaudreuil als neu zu schaffendes Zentrum, das diese Aufgabe zu erfüllen hat, nicht primär im Zusammenhang mit den Problemen des Wachstums der Agglomeration Rouen gesehen werden, die Bestimmung der Lage dieser ville nouvelle entspricht vielmehr nationalen Kriterien²⁾. Im Falle von Le Vaudreuil ist daher die eigenständige Funktion als Entwicklungsstadt stärker ausgeprägt als die der Entlastung eines vorhandenen Ballungszentrums³⁾.

2.4.3. Die Entscheidung für die Errichtung einer ville nouvelle

2.4.3.1. Durchführung der Untersuchungen im Rahmen der schémas directeurs d'aménagement

Fast allen villes nouvelles gemeinsam ist die dominierende Rolle staatlicher Instanzen bei der Entscheidungs-

1) Nach den Worten von Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 12 war Aufgabe von Le Vaudreuil: *"localiser le centre urbain nouveau, nécessaire en tout état de cause entre Paris et Rouen, en un point où il renforce l'armature urbaine de la Haute-Normandie et facilite ainsi la poursuite dans cette région d'un développement plus autonome à l'égard de Paris"*; vgl. auch Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 347

2) Nach Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 448 entsprach Le Vaudreuil einer "option nationale"

3) Vgl. Bonnet, Les structures administratives, Gaz.Pal. 1973, 2. Doct. 482 f.: *"il s'agit en effet d'une conception très volontariste répondant davantage aux nécessités de l'aménagement de la Basse-Seine qu'à l'extension de Rouen"*; s. auch Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.9

findung. Dem heterogenen Charakter der neun villes nouvelles entsprechend ergeben sich bei der Untersuchung des Entscheidungsprozesses keine für alle villes nouvelles gleichermaßen gültige Antworten.

Auf eine geschlossene Gesamtuntersuchung gehen allerdings die villes nouvelles der Pariser Region zurück. Das S.D.A.U.R.P., in dem zum ersten Mal in Frankreich die Errichtung von villes nouvelles vorgeschlagen wurde, ist - wie dargelegt - das Ergebnis von Arbeiten des I.A.U.R.P.. Dieses Institut ist über den *délégué général* des *district de la région parisienne* vom Staat abhängig. Der *délégué général*, der die Arbeiten des I.A.U.R.P. faktisch allein kontrolliert, wird von der Regierung ernannt¹⁾. Dem ersten *délégué général* Paul Delouvrier wird die entscheidende Rolle bei der Erarbeitung des S.D.A.U.R.P. und insbesondere bei dem Konzept der villes nouvelles zugeschrieben²⁾. Der *Conseil d'administration* des *district*, der damals zur Hälfte aus von der Regierung ernannten Mitgliedern bestand³⁾, war mit dem S.D.A.U.R.P. vor dessen Veröffentlichung nicht befaßt worden.

Die *mission d'études de la Basse-Seine*, die zunächst das Weißbuch erarbeitete, in dem unter anderem die Errichtung einer ville nouvelle in Le Vaudreuil vorgeschlagen wurde, arbeitete wie die O.R.E.A.M. in den *metropoles d'équilibre* unter der Aufsicht des *préfet*

1) Loi n° 61-845 du 2 août 1961, J.O. 3 août 1961, p.7200, art. 4 (20) al.1^{er}, décret n° 61-1190 du 31 octobre 1961, J.O. 3 novembre 1961, p.9983, art. 29

2) Zur beherrschenden Rolle Delouvriers bei der Ausarbeitung des S.D.A.U.R.P. s. Brissy, *Les villes nouvelles*, S.102; Riboud, Paul Delouvrier, R.P.P. n° 798 (avril 1969), 84; Kessler, *La décision*, in: *Expérience française*, S.53

3) Décret n° 61-1190, art.1^{er} al.2

de région¹⁾. Die Anregung zur Errichtung neuer Städte um den Étang de Berre kam ebenfalls aus einer staatlichen Behörde, in diesem Falle unmittelbar aus dem service régional de l'Équipement²⁾; aufgegriffen wurde der Vorschlag dann in den Arbeiten des O.R.E.A.M. von Marseille. Dagegen hat das Projekt der ville nouvelle Isled'Abeau seinen Ursprung unmittelbar in den Untersuchungen des O.R.E.A.M. Lyon-St.Etienne-Grenoble³⁾. Lediglich Lille-Est geht auf eine gemeinsame Initiative des Staates und einer lokalen Instanz zurück⁴⁾. Die Idee einer ville nouvelle wurde zum ersten Mal von der seit 1966 existierenden communauté urbaine von Lille in Erwägung gezogen und anschließend von der zuständigen O.R.E.A.M. übernommen⁵⁾.

2.4.3.2. Die endgültige Entscheidung

In allen Fällen war der nächste Schritt ein Beschluß auf Regierungsebene, der bereits eine erste positive Entscheidung für den Bau einer ville nouvelle bedeutete. Noch vor seiner Veröffentlichung wurde das S.D.A.U.R.P. im November

1) Vgl. Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd. 5 (1972), S. 388; Albertini, Une ville en gestation A.J.D.A. 1976, 347 Anm.8

2) Vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 448; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973. 2.Doct.483

3) Vgl. Bodiguel/Souchon, a.a.O., S.435

4) "Seul exemple de volonté concertée", Heymann, a.a.O., 448

5) Vgl. Bonnet, a.a.O., 483

1964 von einem engeren Ministerrat unter Vorsitz des Staatspräsidenten "in Erwägung gezogen"¹⁾. In gleicher Weise wurden die villes nouvelles der Provinz grundsätzlich akzeptiert, als das C.I.A.T. nacheinander das Weißbuch für die Entwicklung an der unteren Seine und die S.D.A.A.M. in den métropoles d'équilibre annahm. Nach diesen Beschlüssen setzten die M.E.B.S. und die O.R.E.A.M. die Untersuchungen über die mögliche Errichtung einer ville nouvelle an Ort und Stelle fort. Sie mündeten für jede der villes nouvelles der Provinz in eine sog. "prise en considération" durch das comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.)²⁾. Unmittelbar im Anschluß daran erfolgten auf dem Gebiet der geplanten ville nouvelle die ersten Maßnahmen zum Schutz des Bodens vor spekulativen Preiserhöhungen³⁾.

Die Beschlüsse der Regierung wurden in der Folge nicht mehr revidiert. Die einmütig vertretene Auffassung dürfte daher zutreffen, daß mit dem Beschluß des C.I.A.T. die Entscheidung zur Errichtung einer ville nouvelle endgültig getroffen war⁴⁾.

Zu einer Beteiligung der betreffenden lokalen Institutionen ist es in allen Fällen erst im Anschluß an die Beschlüsse des C.I.A.T. gekommen. Die damit praktisch

- 1) "Prise en considération", vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.19
- 2) Sie erfolgten am 27. Januar 1968 für Le Vaudreuil, am 24. April 1968 für Lille-Est, am 24. September 1968 für Isle-d'Abeau und am 19. Juni 1969 für Fos-Etang-de-Berre, vgl. Bilan des villes nouvelles, I S.1
- 3) Vgl. Brissy, a.a.O., S.70
- 4) Vgl. Debbasch, Science administrative, S. 242; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 447; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct.483

über das "Ob" einer ville nouvelle entscheidende Phase der Erarbeitung der Entwicklungspläne ist der Mitwirkung der Gebietskörperschaften und Regionalinstanzen entzogen¹⁾. Sie wurden erst in der darauffolgenden Phase mit den Plänen befaßt und konnten damit ihre Stellungnahme erst zu einem Zeitpunkt abgeben, als die Vorhaben bereits durch einen Beschluß auf Regierungsebene sanktioniert waren. Im Anschluß daran erfolgte in der Regel ein weiterer Schritt der Regierung in Form der Ernennung von Leitern sog. missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles (M.E.A.V.N.), die die Voruntersuchungen vor Ort und erste konkrete Maßnahmen durchzuführen hatten²⁾. Spätestens jetzt war die Entscheidung in irreversibler Weise gefallen³⁾. Es trifft folglich nicht zu, wenn der Staatssekretär im Innenministerium in den Parlamentsberatungen über die loi Boscher erklärte, daß die Entscheidungen in perfekter Abstimmung mit den Gebietskörperschaften getroffen wurden⁴⁾. Gleichzeitig erweist sich bei der Unter-

1) So auch Brissy, Les villes nouvelles, S.48; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct. 483;vgl. auch Pietri, La proposition de loi du parti socialiste, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 45: *"... il y a peu de domaines où le goût du secret, le caractère clandestin des décisions, l'absence de consultation véritable des intéressés, les pratiques technocratiques s'exercent avec autant de bonheur"*

2) Zu den Einzelheiten s. unten S. 167 f.

3) So auch Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 447; Bonnet, a.a.O., 483; Debbasch, Science administrative, S. 242

4) André Bord, J.O.Déb. Sén., séance du 14 mai 1970, p. 404; vgl. dazu Heymann, a.a.O., 447; Pietri, a.a.O., 45

suchung des angewandten Verfahrens, daß die Entscheidung zugunsten der Errichtung einer ville nouvelle keinen juristisch faßbaren Akt darstellt¹⁾. Da die villes nouvelles in Frankreich ihre Existenz zumindest teilweise nationalen Erwägungen verdanken, läßt es sich rechtfertigen, daß die Grundsatzentscheidung für den Bau einer solchen Stadt vom Staat getroffen wird und die lokalen Gebietskörperschaften an dem Entscheidungsprozeß erst in zweiter Linie beteiligt werden²⁾. Es bleibt jedoch die Frage, welches Organ auf Ebene des Staates zur Entscheidung über die Errichtung einer ville nouvelle berufen ist. Eine Kontrolle des Parlaments erfolgt nach dem bislang praktizierten Verfahren nur im nachhinein etwa in Form von Beschlußfassungen über den Plan de développement économique et social oder über die jährlichen Haushaltsgesetze, in denen die Mittel für die villes nouvelles bereitgestellt werden³⁾. Allerdings wurde eine stärkere Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsprozeß schon mehrfach gefordert⁴⁾. Die Diskussion

-
- 1) vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.170; Debbasch, Science administrative, S.242; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 447;
 - 2) Die Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Entscheidung über die Gründung einer ville nouvelle halten nicht für gerechtfertigt Brissy, a.a.O., S.171; Bonnet, Structures administratives, Gaz. Pal. 1973.2. Doct. 483; Morand, Statut, J.C.P.1971.I.2420, n°7
 - 3) Vgl. dazu art.L.171-2 Code des communes: "*Les moyens de réalisation des agglomérations nouvelles sont prévus par le plan de développement économique et social*"
 - 4) Vgl. Proposition de loi (parti socialiste), Ass.Nat. Doc.parl. n° 1859, 30 juin 1975, p.4; Proposition de loi (parti communiste), Ass.Nat.Doc.parl., n° 2164, 7 avril 1976, p.5; vgl. auch Morand, a.a.O., n° 7; Pietri, La proposition de loi du parti socialiste, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 45 und 46

darüber wird aber in Frankreich - anders als in Deutschland im Bereich planender staatlicher Tätigkeit¹⁾ - nicht unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, sondern ausschließlich politisch geführt. Die praktizierte Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament entspricht dem Grundverständnis der Verfassung der V. Republik, die die Kompetenz der Regierung in den Vordergrund stellt und dem Parlament demgegenüber nur eine begrenzte Anzahl enumerativ aufgeführter Prärogativen zugesteht²⁾.

Nicht diskutiert wird in Frankreich - soweit ersichtlich - die Frage, ob die Initiative und Entscheidung für die Errichtung einer ville nouvelle nicht auf der Ebene zu erfolgen hat, deren raumordnerische Probleme mit Hilfe einer ville nouvelle gelöst werden könnten³⁾. Dies ergäbe abgestufte Lösungen, je nachdem ob es sich um eine reine Entlastungsstadt oder eine Entwicklungsstadt von regionaler oder nationaler Bedeutung handelt. In ver-

1) Vgl. dazu Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten B zum 50. Juristentag, S.59 ff. m.w.N.

2) Im Bereich der Gesetzgebung weist z.B. art. 34 Constitution vom 4. Oktober 1958 dem förmlichen Gesetz und damit dem Parlament lediglich begrenzte Regelungsmaterien zu, im übrigen ist der Verordnungsgeber nach art. 37 Constitution zuständig, vgl. Prêlot/Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, S.795.

3) Dies klingt jedoch an bei Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 225: "... ihre Bedeutung kann örtlich sehr beschränkt sein (Entlastungsfunktion), regionalen Erfordernissen entsprechen (Besiedlung unterentwickelter Gebiete), aber auch nationalen Zielsetzungen untergeordnet sein (wirtschaftliche Funktion). Je nachdem werden entweder die örtlichen Gebietskörperschaften oder aber der Staat Initiativen ergreifen..."

schiedenen Vorschlägen zur Änderung der loi Boscher wird lediglich ganz allgemein verlangt, daß die Initiative zur Gründung einer ville nouvelle von der jeweiligen Region auszugehen hat¹⁾.

2.5. Villes nouvelles mit reiner Entwicklungsfunktion?

Unter funktionalen Gesichtspunkten lassen sich die villes nouvelles in Frankreich - wie allgemein neue Städte - nicht nur zur Lösung der Probleme überlasteter Verdichtungsräume einsetzen. Derartige Maßnahmen können auch außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere in strukturschwachen Gebieten, in Betracht kommen. So sieht die directive générale n° 2 du 8 juillet 1969 des ministre de l'Equipement et du Logement ähnlich wie § 1 Abs.3 StBauFG, neben der Schaffung von villes nouvelles zur Entlastung von Ballungsräumen, villes nouvelles auch in Räumen vor, deren Entwicklung gefördert werden soll²⁾. Von diesem Mittel wird im Ausland generell relativ häufig Gebrauch gemacht

1) So die Proposition de loi (parti socialiste), Ass.Nat. Doc.par.n°1859, 30 juin 1975, p.4; Proposition de loi (parti communiste), Ass.Nat.Doc.parl., n° 2164, 7 avril 1976, p.5; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 85; Vivien, Pour des villes nouvelles différentes, Promotions n° 99, 43; Pietri, La proposition de loi du parti socialiste, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976) 47

2) Directive générale n° 2, M.T.P. 23 août 1969, 118:
"Elles peuvent se développer:
- soit dans le cadre d'une agglomération existante, pour la décongestionner...
- soit dans un site totalement nouveau, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'industrialiser une région, d'exploiter de nouvelles ressources naturelles, ou de restructurer une zone agricole."

(z.B. Brasilia, "Development New Towns" in Großbritannien)¹⁾

Es soll daher im folgenden untersucht werden, welche städtebaulichen Maßnahmen in Frankreich zur Förderung der Gebiete eingesetzt werden, die in ihrer Entwicklung hinter der des Landes insgesamt zurückgeblieben sind und deren zentralörtliche Versorgung unzureichend ist.

2.5.1. Die strukturschwachen Gebiete in Frankreich

2.5.1.1. Die Strukturprobleme des ländlichen Raumes

Wie in den anderen Staaten geht auch die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten Frankreichs seit Jahren kontinuierlich zurück. Der Bevölkerungsrückgang hat ein Ausmaß erreicht, das die Politik des aménagement du territoire vor ähnlich schwerwiegende Probleme stellt wie die städtischen Ballungszentren²⁾. Ursachen für diese Entwicklung sind die verstärkten Anstrengungen zur industriellen Entwicklung des Landes³⁾. Hinzu kommt,

1) Zu neuen Städten mit Entwicklungsfunktion s. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 6 f; zu den "Development New Towns" in Großbritannien s. Casper, New Towns, S.160 ff.

2) Der VII. Plan nennt infolgedessen neben der Ordnung des Wachstums der Städte die Bekämpfung des demographischen Verfalls einiger ländlicher Gebiete als vorrangiges Ziel der Politik des aménagement du territoire bis 1980, VIIe Plan de développement économique et social (1976-1980), S.56

3) Der plötzliche Rückgang der Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft setzte - mit deutlicher zeitlicher Verspätung gegenüber den anderen industrialisierten Ländern Westeuropas - in den 50er Jahren ein, vgl. Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.23

daß durch Rationalisierungsmaßnahmen im landwirtschaftlichen Produktionsprozeß immer neue Arbeitskräfte eingespart werden. Von Bedeutung für die stetige Abwanderung der Bevölkerung in die Städte sind darüber hinaus die Unterschiede im Lebensstandard und in der Versorgung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen¹⁾.

Auch die Zahlen der Volkszählung von 1975 die, unter Gesichtspunkten des aménagement du territoire, grundsätzlich günstige Ergebnisse ermittelt hat, können keine Trendwende zugunsten der ländlichen Gebiete erkennen lassen. Zwar ist die Entvölkerung verschiedener, auch vorwiegend landwirtschaftlich strukturierter Regionen, global betrachtet, zum Stillstand gebracht worden²⁾. Die Zahlen können aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wahrhaft ländlichen Gebiete in diesen Regionen weiterhin bedeutende Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen, die nur durch eine entsprechende Zunahme der Bevölkerung in den halbstädtischen Gebieten ausgeglichen werden³⁾. Dieser Tendenz kommt eine besondere Bedeutung zu, weil Frankreich im Vergleich zu seinen Partnern in der EG eine

1) Vgl. dazu Merlin, L'exode rural, S.41

2) Vgl. die Zahlen in Le Monde 8 août 1975, 24

3) Gérard, L'extension, Economie et Statistique n° 80 (juillet-août 1976), 65 f.; Rapport aménagement du territoire (VII^e Plan), S.29; zwischen 1968 und 1975 nahm die Bevölkerung in 17 ländlich strukturierten départements insgesamt ab, vgl. décret n° 75-1243 du 26 décembre 1975, J.O. 28 décembre 1975, p.13441; Quang Chi, Premières estimations, Economie et Statistique n° 70 (septembre 1975), V; Le Monde 8 août 1975, 24

deutlich geringere Bevölkerungsdichte aufweist¹⁾. Der Rückgang der ländlichen Bevölkerung ist teilweise bereits so weit fortgeschritten, daß auf 1/8 des französischen Staatsgebietes eine Dichte von 20 Einwohnern pro km² erreicht ist. Hier ist der Punkt erreicht, von dem an die Bewirtschaftung des Bodens nur noch unter Einschränkungen sichergestellt werden kann²⁾.

2.5.1.2. Die besonderen Probleme der westlichen Landesteile

Vom allmählichen Rückgang der Bevölkerungszahlen am stärksten betroffen war bisher der an sich nur schwach besiedelte Teil des Landes westlich der Linie Caen-Marseille³⁾. Im Vergleich zur östlichen Landeshälfte ist dieser Raum strukturell unterentwickelt; das gilt sowohl für sein Industriepotential⁴⁾ als auch für die infrastrukturelle Ausstattung⁵⁾.

1) Die Bevölkerungsdichte liegt in Frankreich bei 96 Einw./km² gegenüber 249 in der Bundesrepublik, 230 in Großbritannien, 332 in den Niederlanden, 321 in Belgien, 185 in Italien, 139 in Luxemburg, 117 in Dänemark und 44 in Irland, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft 1977, S.11

2) Rapport aménagement du territoire (VII^e Plan), S.29

3) Hier wohnen auf 56 % der Fläche des Landes nur 37 % der Bevölkerung, Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.25; Boussard, L'industrialisation de l'Ouest, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2 (1968-1969), S.432

4) Vgl. Gravier, Aménagement du territoire, S.272 und 309; Schröder, Neuordnung, S.23

5) VII^e Plan de développement économique et social, S.59

Die relativ schwache industrielle Entwicklung der westlichen Hälfte des Landes erklärt sich aus dem Mangel an Rohstoffen, die besonders im Frühstadium der Industrialisierung das Entstehen von Industrieunternehmen begünstigten, und aus der ungünstigen Lage zu den großen Absatzmärkten, insbesondere innerhalb des gemeinsamen Marktes¹⁾. Ausdruck findet dieser relativ niedrige Entwicklungsstand in einem hohen Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung²⁾ sowie einem vergleichsweise niedrigen Lohnniveau³⁾. Insbesondere hinsichtlich der Verkehrsverbindungen war der Westen des Landes bis in die jüngste Vergangenheit gegenüber der östlichen Landeshälfte benachteiligt. So ging beispielsweise der all-gemein nur schleppend voranschreitende Ausbau des französischen Autobahnnetzes jahrelang an den Regionen des Westens und Südwestens vorbei⁴⁾.

Auf der anderen Seite jedoch verläuft seit 1968 die Entwicklung der Bevölkerung in drei Regionen des Westens (Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes)

-
- 1) Boussard, L'industrialisation de l'Ouest, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.2 (1968-1969), S.441
 - 2) Vgl. Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.25
 - 3) Das jährliche Nettoeinkommen betrug 1970 in den Regionen Bretagne 13.235,- Frs., Poitou-Charentes 13.354,- Frs. und Limousin 12.575,- Frs. gegenüber 15.510,- Frs. in der Region Rhône-Alpes und 15.299,- Frs. in der Region Provence-Côte-d'Azur, Annuaire statistique de la France (1974), S.522 f. Tafel IX; vgl. auch Leron, Eléments, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.462, Tafel 20 (Zahlen für 1966)
 - 4) Ende 1972 befanden sich von insgesamt 2041 Autobahnkilometern nur 183 in den zehn Regionen der genannten westlichen Landeshälfte, Annuaire statistique de la France (1974), S.368 Tafel III

positiv. Dort nahm die Bevölkerung gegenüber dem Zeitraum von 1962-1968 in schnellerem Rhythmus zu, während das Bevölkerungswachstum sich in den meisten anderen Regionen verlangsamte¹⁾. Dieser positiven Entwicklung zwischen den Volkszählungen von 1968 und 1975 steht auf der anderen Seite eine Verschärfung der prekären Situation in einigen départements insbesondere um das Massif Central gegenüber²⁾. Das letztgenannte Gebiet wurde daher 1975 zum Gegenstand eines besonderen Förderungsprogrammes gemacht³⁾.

2.5.2. Der Ausbau des Netzes zentraler Orte

Neben der Schaffung neuer Arbeitsplätze im industriellen und tertiären Bereich kommt dem Ausbau der Städte, die in ihrem Verflechtungsbereich Versorgungsfunktionen wahrnehmen, eine zentrale Bedeutung zu. Eine ausgewogene Siedlungsstruktur ist geeignet, im ganzen Staatsgebiet gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen und so zu verhindern, daß sich Teilräume entvölkern und die dort lebenden Menschen gezwungen werden, ihre gewohnten

1) Quàng Chi, Premières estimations, Economie et Statistique n° 70 (septembre 1975), V; Rapport aménagement du territoire (VII^e Plan), S.29; Le Monde 8 août 1975, 24

2) Sechs départements, die vormalig noch eine positive Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen hatten, verloren seit 1968 an Bevölkerung, Quàng Chi, a.a.O., VII f. Tafel 3; Le Monde 8 août 1975, 24

3) Programme pluriannuel de développement du Massif Central, auf Anordnung des Präsidenten am 20. September 1975 vom Ministerrat beschlossen, vgl. Projet de loi de finances pour 1977, Annexe, Bd.1, S.81

Lebensverhältnisse aufzugeben¹⁾.

2.5.2.1. Die "armature urbaine" in Frankreich

Eine Untersuchung des Netzes zentraler Orte, das in Frankreich als armature urbaine bezeichnet wird, erfolgte in den Jahren 1962 bis 1964 durch Hautreux, Lecourt und Rochefort. Klammert man Paris wegen seiner Ausstrahlung auf das ganze Land aus, so lassen sich danach im wesentlichen drei Stufen zentraler Orte feststellen. Die obere Ebene wird von den Regionalzentren gebildet, die im Bereich der Dienstleistungen höchster Stufe einen Rückgriff auf Paris überflüssig machen sollen. Auf der darunter liegenden Ebene befinden sich die Zentren, die einen Verflechtungsbereich versorgen, der als "sous-région" bezeichnet werden kann, und auf der untersten, der lokalen Ebene, finden sich die Orte, die über Einrichtungen zur Deckung des laufenden Bedarfs ("usage courant") verfügen²⁾.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden von der Regierung nie offiziell übernommen, so wie es in der Bundesrepublik in der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968 über zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche geschehen

1) Vgl. für die Bundesrepublik Bundesraumordnungsprogramm, S.3

2) So die Einteilung bei Hautreux/Rochefort, *Physionomie générale de l'armature urbaine*, Annales de géographie 1965, 662; Rochefort/Bidault/Petit, *Aménager le territoire*, S.31 f; abweichend dagegen *Evolution des fonctions*, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.216, wo die beiden unteren Stufen als "petites villes" und "villes moyennes" bezeichnet und die acht métropoles d'équilibre aus der Masse der Regionalzentren herausgehoben werden

ist¹⁾. Lediglich die commission nationale de l'Aménagement du Territoire machte sich die Einteilung von Hautreux, Lecourt und Rochefort zu eigen²⁾. Infolgedessen fehlt es auch an einer verbindlichen Festlegung der je nach Stufe der Zentralität verschiedenen Versorgungsaufgabe der Städte³⁾.

2.5.2.2. Die verschiedenen Förderungsprogramme

Nachdem man gleichwertige Lebensbedingungen anfangs ausschließlich durch eine Stärkung der Städte auf der höchsten Ebene der städtischen Struktur des Landes in Form der Politik der métropoles d'équilibre erreichen wollte, wo sich aber bereits die gleichen Überlastungserscheinungen wie in der Pariser Region zeigten, wurde seit 1971 der Ausbau der sog. villes moyennes in den Vordergrund gestellt⁴⁾. Bedauerlicherweise wies man diesem Kreis von Städten keine präzisen Versorgungsaufgaben zu. Nach einem Bericht des Conseil économique et social ist ihre Funktion, ganz allgemein gefaßt, *"la desserte des zones environnantes, pour tous les services nécessaires à la vie économique, sociale, cul-*

1) Abgedruckt im Raumordnungsbericht 1968, BT-Drucks. V/3958, S.149

2) Premier rapport de la commission nationale de l'Aménagement du Territoire, S.81

3) Eine Beschreibung der verschiedenen Versorgungsfunktionen findet sich bei Rochefort/Bidault/Petit, Aménager le territoire, S.31 f.

4) Ausgangspunkt dieser Politik ist die circulaire n° 71-135 du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes (Equipement et Logement), J.O. 15 décembre 1971, p.12243

turelle, etc. ...¹⁾.

Die Regierung hat darauf verzichtet, bestimmte Fördermaßnahmen zugunsten der villes moyennes festzulegen, und lediglich Verfahrensregeln erarbeitet, in deren Mittelpunkt der sog. contrat d'aménagement steht²⁾. Darin verpflichtet sich der Staat zu bestimmten Fördermaßnahmen, insbesondere zur Gewährung von Zuschüssen, während die Stadt gehalten ist, die vorgesehenen Maßnahmen auszuführen³⁾.

Der nächste Schritt in der Reihe der ad hoc-Maßnahmen zum Ausbau der städtischen Struktur des Landes ist das Programm zur Förderung der petites villes, das Mitte 1975 nach dem Vorliegen der ersten alarmierenden Ergebnisse der Volkszählung in den ländlichen Gebieten eingeleitet wurde. Sein wesentlicher Inhalt besteht darin, durch Schaffung eines angemessenen Angebotes an Arbeitsplätzen und Einrichtungen zur Deckung des allgemeinen Bedarfs einem Abwandern der Bevölkerung aus dem ländlichen Raum entgegenzuwirken⁴⁾. Wie bei den villes moyennes erfolgt die Unterstützung der in einem "pays" zusammengefaßten Gemeinden durch den Staat auf

-
- 1) Les villes moyennes, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 7 août 1973, p.560
 - 2) Circulaire n° 74-112 du 4 juillet 1974, abgedruckt bei Leruste, Contrat d'aménagement, N.E.D. n° 4234-4236 (3 novembre 1975), 77 ff.
 - 3) Zu dem Inhalt dieser Verträge s. Leruste, Contrat d'aménagement, N.E.D. n° 4234-4236 (3 novembre 1975), 21 ff.
 - 4) Vgl. La mise en oeuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leur pays, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 18 juin 1976, p.755

der Grundlage eines Vertrages, des "contrat du pays"¹⁾.

Auf diese Weise entwickeln sich die vorhandenen Orte zu Zentren, die die Bevölkerung in ihrem Verflechtungsbereich angemessen versorgen, nur von Fall zu Fall und zwar auf der Ebene, wo die Probleme zu einem gegebenen Zeitpunkt am stärksten drängen. Den vorhandenen Städten ist, anders als in der Bundesrepublik, keine nach einheitlichen Kriterien festgelegte Versorgungsaufgabe zugewiesen worden²⁾. Ein systematischer Ausbau der gesamten zentralörtlichen Struktur kann so nur schwer erreicht werden.

2.5.2.3. Das Fehlen einer Politik der villes nouvelles mit Entwicklungsfunktion

Sowohl bei der Entwicklung der Städte auf der unteren Ebene als auch bei denen der nächst höheren Stufe stützt man sich in Frankreich auf das Netz vorhandener Orte. Der Gedanke, villes nouvelles zur Entwicklung bestimmter Teilräume vollständig neu zu errichten, wird dagegen nur am Rande in Erwägung gezogen und verworfen, weil er weder eine Kostenersparnis noch - zumindest auf längere Sicht - eine Verbesserung des Lebensstils erwarten lasse³⁾.

1) Zum Inhalt des Vertrages s. Note sur les orientations de la politique des petites villes et leur pays, abgedruckt bei La mise en oeuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leur pays, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 18 juin 1976, p.770; Pépy, Une réforme originale: le contrat de pays, R.A. 1975, 623 ff.

2) Vgl. beispielsweise für Baden-Württemberg Landesentwicklungsplan vom 22. Juni 1971, Ziff. 1.5., Ges.Bl. 1972, S.171

3) Les villes moyennes, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 7 août 1973, p.582

Eine solche Politik ist verständlich in einem Land mit über 200 Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern¹⁾. Die infrastrukturelle Ausstattung dieser Orte ist oft unzureichend²⁾. Daher bietet sich zunächst der Ausbau dieser Orte zu leistungsfähigen Zentren an, die imstande sind, die Bevölkerung in ihrem Verflechtungsbereich zu versorgen. Erst dann kann man daran denken, in Ergänzung zu den vorhandenen Orten in den strukturschwachen Gebieten insbesondere der westlichen Landeshälfte eine Reihe von villes nouvelles zu errichten³⁾.

Trotzdem hat eine der neun in der Entstehung begriffenen villes nouvelles eine Entwicklungsfunktion: Le Vaudreuil nämlich soll ausdrücklich zur Stärkung des Raumes an der unteren Seine beitragen, ohne dabei ausschließlich, wie die anderen villes nouvelles der Provinz, zunächst zur Stärkung eines vorhandenen leistungsfähigen Zentrums beizutragen und über diesen Umweg eine Entwicklungs-

- 1) In Frankreich gibt es insgesamt 214 Städte dieser Größenordnung gegenüber 360 in der Bundesrepublik, vgl. Les villes moyennes, S.I-1
- 2) Dieser Befund gilt insbesondere für den Westen des Landes, Fritsch, Planifikation, S.38 f., s. auch Les villes moyennes, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 7 août 1973, p.597
- 3) Ein theoretischer Ansatz dazu findet sich in Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1er août 1967, p.582, wo es heißt: "*La création de villes nouvelles peut ... contribuer à la recherche de cet équilibre (de la population à l'échelon régional et au niveau national) dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. Le conseil économique et social reconnaît l'intérêt qu'il y aurait à définir une véritable politique de villes nouvelles contribuant à la remise en ordre de l'armature urbaine française*".

funktion wahrzunehmen. Le Vaudreuil ist allerdings nicht das Ergebnis einer systematischen Untersuchung des gesamten Netzes zentraler Orte in Frankreich, sondern ein Produkt regionalen Druckes auf die Regierung unter dem Eindruck des schéma directeur der Pariser Region¹⁾.

Damit ist die Institution der villes nouvelles in Frankreich, trotz ausgedehnter strukturschwacher Gebiete, nicht systematisch in die Entwicklung dieser Teilräume einbezogen. Die Politik der villes nouvelles bleibt mit der Ausnahme von Le Vaudreuil auf die Aufgabe beschränkt, zur Entballung hochverdichteter und überlasteter Räume beizutragen.

3. Die von der Errichtung der villes nouvelles Betroffenen

Die Errichtung der villes nouvelles greift in den Lebens- und Wirkungsbereich einer Vielzahl von Personen und Institutionen des öffentlichen und privaten Bereichs ein. Der Kreis der Betroffenen reicht von der Einzelperson, die etwa als Grundeigentümer von den Baumaßnahmen berührt wird, über einen eventuellen Entwicklungsträger bis hin zu den für die Gesamtpolitik verantwortlichen Regierungsstellen. Der Bau einer ville nouvelle berührt nicht nur denjenigen, dem durch Zuständigkeitsnormen in rechtlich verbindlicher Form unmittelbar Verantwortung oder Mitwirkungsrechte zugewiesen sind, und nicht nur die Organismen, die ausdrücklich zum Zwecke der Durchführung der Maßnahmen

1) Siehe dazu oben, S.95

gebildet oder ad hoc mit deren Durchführung beauftragt wurden, von einem Projekt dieses Ausmaßes bleiben auch die Interessen von Personen und Gruppen nicht unberührt, die rechtlich nur teilweise oder überhaupt nicht in den Geschehensablauf eingebunden sind.

Die Durchführung des Vorhabens "villes nouvelles" in Frankreich ist besonders stark von Empirismus und Pragmatismus gekennzeichnet¹⁾. Mit einer ganzen Reihe verwaltungsorganisatorischer Maßnahmen, die in der loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, nach ihrem Hauptverfechter loi Boscher²⁾ genannt, kulminieren, ist die Regierung bemüht, die vorhandenen Strukturen an die Notwendigkeiten dieser in ihren Ausmaßen und in ihrer Komplexität neuen Vorhaben³⁾ anzupassen oder gar neue, zu der traditionellen Verwaltung parallellaufende Organisationsformen zu schaffen⁴⁾.

3.1. Die Ebene der einzelnen ville nouvelle

Bei jeder der neun zu errichtenden villes nouvelles wirken verschiedene Aufgabenträger zusammen. In erster Linie

- 1) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S. 130 ; Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P. 1972, 83; Laviolle, Evry: premier bilan, S. 13
- 2) J.O. 12 juillet 1970, p.6539; jetzt art.L-217-1 bis L 174-1, art.L.255-1 bis L.257-4 und L. 263-17 und 263-18 Code des communes
- 3) Die Aufgabe ist charakterisiert "*par sa nouveauté et par sa complexité*", Brenas, Statut juridique, in: Expérience française, S. 177
- 4) Drago spricht im Vorwort zu Brissy, Les villes nouvelles, S. 12 zur Charakterisierung der Institutionen für die villes nouvelles von "administrations parallèles" ; vgl. auch Hartmann, Kommunale Neubildungen, VerwArch. 1968, 364

sind die Gemeinden betroffen, auf deren Gebiet eine ville nouvelle vorgesehen ist. Sie arbeiten mit einem Entwicklungsträger zusammen, der sich wiederum bei der konkreten Ausführung der erforderlichen Maßnahmen privater oder halböffentlicher Unternehmen bedient.

3.1.1. Die Gemeinden, in deren Gebiet eine ville nouvelle errichtet wird

3.1.1.1. Die Berührungspunkte der Gemeinden mit den villes nouvelles

Die zentrale Stellung der Gemeinden erklärt sich daraus, daß nach französischem Kommunalrecht die Gemeinden für die Mehrzahl der im Zusammenhang mit einer ville nouvelle stehenden Maßnahmen zuständig und diese Maßnahmen daher unter deren Verantwortlichkeit durchzuführen sind. Die Aufgaben der Gemeinden werden durch die Generalklausel des art. L.121-26 Code des communes festgelegt, wonach der conseil municipal die Gemeindeangelegenheiten regelt¹⁾. Damit ist den Gemeinden eine umfassende Zuständigkeit zugewiesen, die aber durch einfaches Gesetz erweitert oder eingengt werden kann²⁾. Zu den gemeindlichen Aufgaben zählen insbesondere Straßenbau, Ver- und Entsorgung,

1) Zu den Wandlungen des Inhalts der "affaires communales" s. Chapuisat, Les affaires communales, A.J.D.A. 1976, 470 ff.

2) Dabei zögert der Staat offenbar nicht, aus finanziellen Gründen Aufgaben wie z.B. den Schulbau als gemeindliche Aufgabe einzustufen und so den Gemeinden hohe Lasten aufzubürden und andererseits - insbesondere aus technischen Gründen - traditionell kommunale Aufgaben den Gemeinden zu entziehen, vgl. Rivero, Droit administratif, S.364

Gesundheits- und Sozialdienste, Schulbau, Schwimmbäder, Sportstätten, Grünanlagen, Märkte, Erschließung von Gewerbegebieten und öffentlicher Nahverkehr. Damit sind die Gemeinden die größten Investoren der öffentlichen Hand in Frankreich¹⁾.

Ober die rein juristische Zuständigkeit für bestimmte Maßnahmen hinaus sind die Gemeinden von der Errichtung einer ville nouvelle in vielfältiger Weise betroffen: das Gemeindegebiet wird in Anspruch genommen, die Bevölkerungsstruktur ändert sich usw.. Die Gemeinden haben bei diesen tiefgreifenden Veränderungen eine Vielzahl von Interessen zur Geltung zu bringen, weshalb ihre Beteiligung an diesen Projekten unabdingbare Voraussetzung für ihr Gelingen ist²⁾.

3.1.1.2. Die französische Gemeindestruktur

Im Vergleich zu den grands ensembles hat eine ville nouvelle eine grundlegende Veränderung der Dimensionen zur Folge³⁾. Während es bei den grands ensembles darum ging, allenfalls 10 000 Wohnungen zu schaffen, hat die loi Boscher diese Zahl als untere Grenze festgehalten, von der an die Anwendung der besonderen Mechanismen dieses

-
- 1) 1975 betrug - bei geringer Bedeutung der departementalen Aufgaben - der Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Investitionsmaßnahmen rd. 60%, vgl. Vivre ensemble, Bd. 2, S. 81
 - 2) So auch Brenas, Statut juridique, in : Experience française, S. 177 f.
 - 3) Dazu Brissy, Les villes nouvelles, S. 28; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture no 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S. 2

Gesetzes gerechtfertigt ist¹⁾. Die tatsächlich in Angriff genommenen Projekte umfassen bis zu 150 000 Wohnungen in einer einzigen ville nouvelle²⁾. Eine Maßnahme dieser Größenordnung kann naturgemäß nicht mehr wie eine Z.U.P. von einer einzigen Gemeinde bewältigt werden. Die räumliche Ausdehnung des Gebietes einer ville nouvelle, die die Größe der Fläche der Stadt Paris erreichen kann, erfordert zwangsläufig die Beteiligung einer großen Zahl zumeist ländlicher Gemeinden.

Das Problem ihrer organisatorischen Zusammenfassung gewinnt besonders an Bedeutung angesichts einer Struktur der französischen Gemeinden, die sich - wie bereits angedeutet³⁾ - zur eigenverantwortlichen Durchführung größerer Projekte wenig eignet. Im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarländern besitzt Frankreich eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Gemeinden⁴⁾. Nach einer Zusammenstellung des Europarates, die auf Erhebungen aus den Jahren 1973/74 zurückgeht, gab es in Frankreich 36 489 Gemeinden, womit Frankreich bei beispielsweise 14 242 (1974) Gemeinden in der Bundesrepublik und 8 056 (1972) Gemeinden in Italien mit Abstand die Spitzenposi-

1) Art. L.171-1 Code des communes

2) Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.2

3) S. oben S.47

4) Die Zahl der französischen Gemeinden ist so hoch wie die der fünf übrigen Länder der Römischen Verträge und der Schweiz zusammen, Hartmann, Kommunale Neubildungen, VerwArch. 1968, 345 f.; Siedentopf, Interkommunale Zusammenarbeit in Frankreich, Städtetag 1967, 308

tion in Europa innehat¹⁾. Eine derartige Zersplitterung läßt zahlreiche Zwerggemeinden entstehen²⁾; auch liegt die Durchschnittsgröße aller Gemeinden sehr niedrig³⁾. Die Größe der französischen Gemeinden entspricht daher nicht mehr dem Umfang der von den Gemeinden zu bewältigenden Aufgaben⁴⁾.

Alle bisherigen Bemühungen, Gemeindefusionen zu erreichen, die bis 1971 nur auf freiwilliger Basis erfolgen⁵⁾ und allenfalls mit finanziellen Anreizen gefördert werden konnten⁶⁾, haben keinen bemerkenswerten Erfolg gebracht⁷⁾.

Spiegelbild dieser Gemeindegröße ist die mangelhafte Finanzausstattung der französischen Gemeinden. Weit mehr als in vergleichbaren Ländern und auch in der Bundesre-

- 1) Kommunale Verwaltungsreformen in Europa, S.29; eine davon abweichende Zahl ergibt sich aus der Volkszählung von 1975, wonach 36 394 Gemeinden in Frankreich bestehen, vgl. décret n° 75-1243 du 26 décembre 1975, J.O. 28 décembre 1975, p. 13441
- 2) Nach der Zählung von 1975 bestanden noch 22 498 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern, vgl. décret n° 75-1243, a.a.O., p.13447 Tableau F-II
- 3) Nach den im décret n° 75-1243, a.a.O., p. 13447 Tableau F-II angegebenen Zahlen ergibt sich eine Durchschnittsgröße von 1 482 Einwohnern pro Gemeinde
- 4) Heymann, Extension, S.38
- 5) Vgl. Siedentopf, Interkommunale Zusammenarbeit in Frankreich, Städtetag 1967, 309; Müller-Guntrum, Kommunalreform ohne Ende ?, Verwaltung 1973,208
- 6) So konnte auf Grund des décret n° 64-884 du 27 août 1964, J.O. 29 août 1964, p. 7875 bei fusionierten Gemeinden der Prozentsatz bei der Gewährung von Zuschüssen erhöht werden, vgl. dazu Hartmann, Kommunale Neubildung, VerwArch. 1968, 363
- 7) Vgl. die Zahlen bei Bourjol, La réforme municipale, S.350 f.

publik sind die französischen Gebietskörperschaften zur Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben vom Staat abhängig ¹⁾. Während die Gebietskörperschaften 57% der Ausgaben der öffentlichen Hand im Investivsektor tätigen, sind sie an den Einnahmen des Bruttoinlandsproduktes nur mit 5% gegenüber 18,8% des Staates beteiligt ²⁾.

Die schlechte Finanzkraft der französischen Städte und Gemeinden tritt besonders deutlich hervor, vergleicht man sie mit anderen Ländern. So hatte nach französischen Untersuchungen aus dem Jahre 1965 die Stadt Stuttgart eine dreimal höhere Finanzkraft als die Agglomeration Lyon ³⁾. Die Einnahmen der Gemeinden aus Steuern, Gebühren und Vermögen pro Kopf der Bevölkerung lag 1972 in Frankreich im Durchschnitt bei 565 Frs. gegenüber 476 DM in der Bundesrepublik ⁴⁾.

Zu dieser im internationalen Vergleich schlechten Finanzausstattung der Gesamtheit der französischen Gemeinden kommt unter dem Aspekt des Baues einer ville nouvelle noch hinzu, daß sie zumeist auf dem Gebiet ländlicher Gemeinden zu errichten ist, deren finan-

1) Vgl. Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapport du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p. 221

2) Le Monde 7 juillet 1975, 33 ; vgl. auch Vivre ensemble, Bd. 1, S.349

3) Vgl. die bei Jobert, Organisations décentralisées d'étude et de planification en Allemagne in : Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.536 wiedergegebenen Berechnungen der S.E.D.E.S.

4) Vivre ensemble, Bd.2, S.40 und eigene Berechnungen des Verfassers

zielle Möglichkeiten in keinem Verhältnis zu den Erfordernissen eines derartigen Projektes stehen¹⁾.

Auch hinsichtlich ihrer personellen Ausstattung sehen sich die Gemeinden in Frankreich außerstande, Entwicklungsvorhaben in der Größenordnung einer ville nouvelle zu bewältigen. Die französischen Gemeinden sind nach Zahl und Qualifikation ihres Personals "unterverwaltet"²⁾, was dazu führt, daß sie bereits bei der Planung und Realisierung gängiger Vorhaben die Unterstützung durch die Außenstellen der staatlichen Verwaltung benötigen³⁾.

Die Gemeinden, auf deren Gebiet eine ville nouvelle errichtet werden soll, sind daher weder von ihrer Größe, noch von ihren finanziellen und personellen Möglichkeiten her in der Lage, ein derartiges Projekt eigenverantwortlich zu bewältigen⁴⁾.

3.1.1.3. Die Zweckverbände nach allgemeinem Recht

Die Notwendigkeit, durch Neuordnung der Gemeinden größere und leistungsfähigere Organisationseinheiten

1) So hatte die Gemeinde Cergy, eine der von der ville nouvelle Cergy-Pontoise betroffenen Gemeinden, 1968 eine Bevölkerung von 2 000 Einwohnern und ein Budget von 700 000 Frs., während die für die ville nouvelle erforderlichen Investitionen auf 40 Mio. Frs. geschätzt wurden; vgl. Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor, n° 12 (décembre 1975), 5; das Budget von Evry im Jahre 1968 betrug ebenfalls 700 000 Frs., vgl. Boucly, Organisation administrative, S.4

2) Fritsch, Planifikation, S.173

3) Vgl. Evolution des fonctions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 mars 1966, p.221

4) diese Feststellung ist unbestritten, vgl. etwa Brenas, Statut juridique, in: Expérience française, S.177; Cotten, Problèmes administratifs et financiers, M.T.P. 22 février 1969, 35

auf der untersten Stufe zu schaffen, zeigt sich besonders deutlich im Falle der Schaffung einer ville nouvelle¹⁾. Ein Zusammenschluß der durch die Errichtung der ville nouvelle betroffenen Gemeinden als die radikalste Lösung wird allerdings - bei der grundsätzlich negativen Einstellung gegenüber einem zwangsweisen Zusammenschluß von Gemeinden - für zu weitgehend gehalten²⁾. Immerhin ist es bei der ville nouvelle Lille-Est zu einem freiwilligen Zusammenschluß der Gemeinden Annapes, Ascq und Flers zu der neuen Gemeinde Villeneuve d'Ascq gekommen, was allerdings ein Ausnahmefall sein dürfte³⁾.

Es mußten daher Formen kommunaler Zusammenarbeit gefunden werden, die die Selbständigkeit der einzelnen Gemeinden unberührt lassen. Dazu bot sich primär das syndicat de communes des gemeinen Kommunalrechts an⁴⁾. Diese Organisationsformen sind den deutschen Zweckverbänden zu vergleichen⁵⁾. Die syndicats de communes, die seit der grund-

1) So auch Heymann, Extension, S.38

2) Vgl. Boucly, Organisation administrative, S.10; Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.5; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 228 weist darauf hin, daß auch bei einem Zusammenschluß der Gemeinden die Finanzkraft und administrative Kapazität zur Bewältigung eines Projektes ville nouvelle fehlen würden

3) Boucly, a.a.O., S.10; vgl. auch Brissy, Les villes nouvelles, S.184

4) Vgl. Hartmann, Kommunale Neubildungen, Verw.Arch.1968, 350; Müller-Guntrum, Kommunalreform ohne Ende?, Verwaltung 1973, 197

5) Das Institut des syndicat de communes existiert bereits seit 1890 und ist heute in den art. L.163-1 bis L.163-18 Code des communes verankert

legenden Reform von 1959 auch mehrere Einrichtungen gleichzeitig betreiben können, erfreuen sich bei den französischen Gemeinden großer Beliebtheit¹⁾.

Auch die Gemeinden, in deren Gebiet eine ville nouvelle errichtet werden soll, schlossen sich in der ersten Zeit in Ermangelung eines anderen geeigneten Organisationsmodells in syndicats intercommunaux à vocation multiple (S.I.V.O.M.) zusammen, um mit den ersten Erschließungsarbeiten beginnen zu können²⁾. Allerdings wurden sämtliche S.I.V.O.M.³⁾ von den Gemeinden nur als Übergangslösung angesehen, bis die Gemeinden die Möglichkeit haben, sich in einer den Erfordernissen der Errichtung einer ville nouvelle angepaßten Organisationsform zusammenzuschließen⁴⁾. Lediglich das syndicat intercommunal à vocation multiple, das die Gemeinden Martigues, Port-de-Bouc und Saint-Mitre am Etang-de-Berre gründeten, hat die Aufgabe, auf Dauer als kommunaler Träger für die Maßnahmen zu fungieren, die im Zusammenhang mit der ville nouvelle

1) 1975 bestanden insgesamt 1729 syndicats intercommunaux à vocation multiple (S.I.V.O.M.) mit 16 761 beteiligten Gemeinden, Maurice, Le syndicat de communes, S.32; vgl. auch Hartmann, Kommunale Neubildungen, VerwArch. 1968, 351

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.148

3) Zu den einzelnen S.I.V.O.M. der villes nouvelles der Pariser Region s. Brissy, a.a.O., S.149; Laviolle, Evry: premier bilan, S.75 (Evry); Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.82 (Evry, Cergy-Pontoise); Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.409 (Le Vaudreuil); Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 352 (Le Vaudreuil); Morel, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, M.T.P. 22 avril 1972, 16 (Isle-d'Abeau)

4) Die Gründungserlasse enthielten folglich häufig einen Passus, der die Existenz des S.I.V.O.M. von vornherein bis zur Errichtung eines Organismus begrenzte, der die betreffenden Gemeinden endgültig zusammenfaßt; vgl. etwa arrêté n° 71-406 du 21 janvier 1971 du préfet de l'Isère, art. 2, bezüglich des Syndicat intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de l'Isle-d'Abeau (S.I.A.V.N.I.A.)

de l'Etang-de-Berre auf dem Gebiet dieser Gemeinden durchzuführen sind. Allerdings sind vorwiegend politische Gründe für die Entscheidung dieser Gemeinden maßgebend. Die Gemeinderäte und Bürgermeister gehörten nämlich bereits vor den Kommunalwahlen im Frühjahr 1977 der Linken an und lehnten die Organisationsmodelle, die durch die loi Boscher geschaffen wurden, grundsätzlich ab¹⁾.

Das Bestreben, die syndicats intercommunaux durch andere Formen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit zu ersetzen, rührt hauptsächlich aus zwei Nachteilen des S.I.V.O.M.. Die Errichtung einer ville nouvelle bringt den betroffenen Gemeinden einen erheblichen Zuwachs an Investitionsaufgaben, die nur mit Hilfe einer einschneidenden Erhöhung der Kommunalabgaben bewältigt werden können. Damit nicht die eingesessenen Bewohner der vorhandenen ländlichen Gemeinden diese Erhöhung der Abgabenlast tragen müssen, ist es zweckmäßig, die vorhandenen Siedlungen von den Flächen der Gemeinden abzutrennen, die im Zuge der Errichtung der ville nouvelle neu urbanisiert werden sollen²⁾.

- 1) Zusätzlich wurde zur Koordination ein weiteres syndicat intercommunal, dessen Präsident der sozialistische Bürgermeister von Marseille ist, zwischen 24 Gemeinden des département Bouches-du-Rhône, darunter die zuvor genannten, gebildet, vgl. Le Monde 31 mars 1977, 33
- 2) Auf die Notwendigkeit des Schutzes der alteingesessenen Bevölkerung weisen hin Brissy, Les villes nouvelles, S.150; Boucly, Organisation administrative, S.10; Gaschignard / Roullier, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 117; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 38; Bord, J.O. Déb.Ass.Nat., séance du 18 décembre 1970, p.5044; darauf daß bei einem schlichten Zusammenschluß der betroffenen Gemeinden dieser Schutz ebenfalls nicht gegeben ist, weist der Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.5, hin

Ein weiterer Nachteil ist darin zu sehen, daß die Gemeinden des syndicat die ausschließliche Finanzhoheit behalten. Das syndicat wird durch Zuwendungen der Mitgliedsgemeinden finanziert; diese Zuwendungen können durch zusätzlich zu den gemeindlichen centimes erhobene centimes des syndicat intercommunal ersetzt werden (art.L.251-4 Codes des communes). Werden im Rahmen der Entwicklung der ville nouvelle beispielsweise Gewerbegebiete oder Einkaufszentren geschaffen, so fließen die von den Handels- und Gewerbebetrieben zu entrichtenden Abgaben im Falle eines syndicat de communes ausschließlich der Gemeinde zu, auf deren Gebiet der Betrieb sich angesiedelt hat. Die Ausgaben, die in der ville nouvelle zu tätigen sind, fallen dagegen möglicherweise einer anderen Gemeinde zur Last, ohne daß ihr entsprechende Einnahmen zufließen¹⁾.

Diese Unzuträglichkeiten des bestehenden Instrumentariums waren bereits unmittelbar nach der Veröffentlichung der ersten Vorschläge zur Errichtung von villes nouvelles erkannt worden; die Commission de l'équipement urbain des V. Planes schlug daher 1965 in ihrem Bericht als Abhilfe sog. "communes nouvelles" vor²⁾. Den-

1) Anschaulich das von Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.381 wiedergegebene Beispiel von Fos-Etang de Berre: bei den 6 Gemeinden, die am Westufer des Etang de Berre am meisten von der industriellen und städtebaulichen Entwicklung betroffen sind, teilen sich die Gemeinden Fos und Martigues 75 % des Steueraufkommens und allein 86 % der Gewerbesteuer (patente), während 65 % der öffentlichen Investitionsvorhaben in den 4 übrigen Gemeinden erfolgen sollen; vgl. auch Brissy, Les villes nouvelles, S.150; Boucly, Organisation administrative, S.10; Roullier/Gaschinard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 117; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 38

2) Rapport équipement urbain (V^e Plan), S.47

noch dauerte es bis Mitte 1970, bis die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Lösung der kommunalverfassungsrechtlichen Probleme geschaffen waren und den Gemeinden für die spezifischen Belange der Errichtung einer ville nouvelle vorgesehene Organisationsformen zur Verfügung gestellt wurden.

3.1.1.4. Kooperationsformen nach der loi Boscher

3.1.1.4.1. Vorgeschichte des Gesetzes

Einen Lösungsansatz hatte bereits eine ordonnance von 1959 aufgezeigt, in der die Abtrennung sog. secteurs de communes von den vorhandenen Gemeinden für zulässig erklärt wurde¹⁾. Von dieser Möglichkeit konnte allerdings kein Gebrauch gemacht werden, weil der Erlaß der erforderlichen Ausführungsvorschriften unterblieben war²⁾. In die gleiche Richtung zielte auch ein 1968 eingebrachter Gesetzesvorschlag der Regierung³⁾, gegen den sich aber schon vorher die Association des maires de France gewandt hatte, die ein "syndicat communautaire d'aménagement" ohne Abtrennung des betreffenden

1) Ordonnance n° 59-150 du 7 janvier 1959, J.O. 10 janvier 1959, p.695, art.1; vgl. dazu Brissy, Les villes nouvelles, S.151

2) Dazu de Laubadère, Traité, Bd.1, S.190

3) Projet de loi, n° 812 du 15 mai 1968, J.O. Doc.parl. Ass.Nat. 9 octobre 1968

Gebietes von den vorhandenen Gemeinden vorschlug¹⁾.

Nach der Auflösung der Assemblée Nationale infolge der Maiunruhen 1968 brachte der député-maire von Evry, Boscher, einen Gesetzesvorschlag ein, dem die Vorstellungen der Association des maires de France im wesentlichen als Vorbild dienten²⁾. Es dauerte weitere anderthalb Jahre, bis der Gesetzesvorschlag im Parlament beraten wurde³⁾, und ein weiteres halbes Jahr, bis das Gesetz nach zahlreichen Änderungen, die insbesondere vom Senat, dem traditionellen Hüter der Kommunalautonomie in Frankreich, veranlaßt wurden⁴⁾, am 30. Juni 1970 endgültig verabschiedet werden konnte.

3.1.1.4.2. Zone d'agglomération nouvelle (Z.A.N.)

Entscheidende Neuerung gegenüber allen bisher in Frankreich verwendeten Kooperationsmodellen ist die Abtrennung des für die konkreten Maßnahmen bei der Errichtung der ville nouvelle benötigten Geländes von den bestehenden Siedlungen. Zu diesem Zweck wird den betreffenden Gemeinden über den zuständigen préfet

1) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 38; Daillier, La loi du 10 juillet 1976, B.I.L.A.P. 1972, 107 f.; Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 117; Boucly, Organisation administrative, S.12

2) Proposition de loi, n° 142 du 12 juillet 1968, J.O. Doc.parl. Ass.Nat. 5 novembre 1968; Roullier/Gaschignard, a.a.O., 117; Morand, Statut, J.C.P. 1971. I.2420, n° 5; Boucly, a.a.O., S.12

3) Die erste Lesung fand am 18. Dezember 1969 statt, J.O. Déb. Ass.Nat., séance du 18 décembre 1969, p.5039 ff.; vgl. dazu Morand, a.a.O., n° 5

4) Vgl. Morand, a.a.O., n° 5

ein Entwurf zugeleitet, in dem ein sog. *périmètre d'urbanisation* vorgeschlagen wird¹⁾. Dieser *périmètre d'urbanisation* soll das Gebiet abdecken, das für die neu zu errichtenden Wohn- und Gewerbegebiete, Verkehrswege, öffentlichen Einrichtungen usw. benötigt wird, und grundsätzlich die bereits besiedelten Gebiete aussparen²⁾.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, beim Verfahren ihrer Anhörung Änderungsvorschläge zu machen, die insbesondere ihre vollständige Einbeziehung in den *périmètre d'urbanisation* zum Ziel haben können. Von dieser Möglichkeit ist relativ häufig Gebrauch gemacht worden, wobei den Vorstellungen der Gemeinden seitens der Verwaltung weitestgehend Rechnung getragen wurde³⁾. Daß dabei auch Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern wie bei den Städten Istres und Miramas geschehen, in den *périmètre d'urbanisation* aufgenommen werden, lag allerdings wohl nicht in der Absicht des Gesetzgebers⁴⁾.

-
- 1) Dieser Entwurf ist Teil eines umfassenden Dossier, das die gesamten Implikationen - soweit bereits absehbar - des Vorhabens aufzeigen soll, vgl. art. R.171-1 Code des communes
 - 2) Vgl. Boucly, *Organisation administrative*, S.13; Roullier/Gaschignard, *Structures administratives*, Administration n° 77 (novembre 1972), 118
 - 3) In Cergy-Pontoise geschah das zu ungefähr 70 %, Lachenaud, Cergy-Pontoise, Administration n° 77 (novembre 1972), 128; vgl. auch Boucly, a.a.O., S.13
 - 4) Diese infrastrukturell schwach ausgestatteten Städte wollen offensichtlich auch für ihre bereits vorhandenen Bewohner von den erheblichen Steuereinnahmen der Gemeinde Fos, mit denen sie in einem Verband nach der loi Boscher zusammengeschlossen sind, profitieren, vgl. dazu Vieille, *La bataille des Rives de l'Etang de Berrè*, in: *Aménagement du territoire et développement régional*, Bd.7 (1974), S.390

Nachdem auch der conseil général, der Rat des département, seine Stellungnahme abgegeben hat, wird durch décret en Conseil d'Etat eine sog. agglomération nouvelle gebildet¹⁾. Dies ist der eigentliche juristisch entscheidende Akt der Gründung einer ville nouvelle. Wenn das Gesetz dabei den Begriff agglomération nouvelle verwendet, so kommt darin zum Ausdruck, daß eine ville nouvelle nur ein möglicher Anwendungsfall dieser Bestimmungen ist, die generell dann anwendbar sind, wenn wenigstens 10.000 Wohnungen errichtet werden sollen und die Mittel zur Durchführung des Projektes im Plan de développement économique et social vorgesehen sind (art.L.171-1 al.2 und L.171-2 Code des communes)²⁾.

Da diese agglomération nouvelle das Gebiet festlegt, auf dem sich die gemeindliche Zusammenarbeit vollzieht, ist den betroffenen Gemeinden nach art.L.171-7 Code des communes die Möglichkeit gegeben, innerhalb von vier Monaten nach Veröffentlichung des Gründungsdekrets ihre vollständige Inkorporierung in die zone

1) Art.L.171-3 al.1^{er} Code des communes; durch die décrets du 11 août 1972 wurden die agglomérations nouvelles von Cergy-Pontoise (J.O. 12 août 1972, p.8720), Marne-la-Vallée (J.O., a.a.O., p.8720), St.-Quentin-en Yvelines (J.O., a.a.O., p.8721), Isle-d'Abeau (J.O., a.a.O., p.8721), Le Vaudreuil (J.O., a.a.O., p.8721); Etang-de-Berre (J.O., a.a.O., p.8722) und durch die décrets du 9 mars 1973 diejenigen von Evry (J.O. 14 mars 1973, p.2767), sowie die drei agglomérations nouvelles von Melun-Sénart (J.O., a.a.O., p.2767) errichtet.

2) Vgl. Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 118; Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.L.A.P. 1972, 98

d'agglomération nouvelle (Z.A.N.) zu verlangen¹⁾. In diesem Fall stellt eine *arrêté du préfet* die Grenzen dieser Zone nach Maßgabe des Gesuches der Gemeinden fest, ebenso wie andernfalls die Obereinstimmung der Grenzen der zone d'agglomération nouvelle mit dem *périmètre d'urbanisation* festgestellt wird (art.L.171-7 al.2 Code des communes). Wegen dieser gesetzlich eingeräumten Möglichkeit dürfte den Vorstellungen der Gemeinden hinsichtlich des *périmètre d'urbanisation* so weitgehend entsprochen worden sein²⁾. Im übrigen kommt dem *périmètre d'urbanisation* selbst keine weitere Bedeutung zu, so daß die theoretische Möglichkeit des Auseinanderfallens von *périmètre d'urbanisation* und zone d'agglomération nouvelle keinerlei Auswirkung hat³⁾.

3.1.1.4.3. Syndicat communautaire d'aménagement

Innerhalb von vier Monaten nach Veröffentlichung des *décret*, in dem die Z.A.N. gebildet worden ist, müssen sich die Gemeinden für eines der drei angebotenen Organisationsmodelle aussprechen (art.L.171-4 Code des Communes). Mit der gleichen Mehrheit von 2/3 der Gemeinderatsmitglieder, die mindestens die Hälfte der Bevölkerung repräsentieren, oder der Hälfte der Gemeinderatsmitglieder, die zu mindestens 2/3 der Bevölkerung repräsentieren, können sich die Gemeinden für ein *syndicat communautaire d'aménagement* (S.A.C.) entscheiden, das dann durch *arrêté du ministre*

1) Das erforderliche Quorum für dieses Verlangen lautet: entweder 2/3 der Gemeinderäte, die mindestens die Hälfte der Gesamtbevölkerung aller betroffenen Gemeinden repräsentieren, oder die Hälfte der Gemeinderäte, die mindestens 2/3 der Gesamtbevölkerung repräsentieren, vgl. art.L.171-7 al.1^{er} i.V.m. art.L.171-6 al.1^{er} Code des communes

2) Vgl. Boucly, *Organisation administrative*, S.13

3) Ebd., S.14

de l'Intérieur errichtet wird (art. L.171-6 Code des communes). Diese Formel wurde während der Jahre 1972 und 1973 in sieben der insgesamt neun villes nouvelles von den Gemeinden gewählt¹⁾. Da sich der Zuständigkeitsbereich des syndicat communautaire mit der Zone d'agglomération nouvelle deckt und die Gemeinden über das S.C.A. über lange Jahre die Entwicklung der ville nouvelle gemeinsam verantworten müssen, geschah die Festlegung der zone d'agglomération nouvelle und damit die Auswahl der Gemeinden, die in dem syndicat communautaire zusammenarbeiten, oftmals nicht ausschließlich unter raumordnerischen und städtebaulichen Gesichtspunkten, sondern auch danach, wie die politischen Gegebenheiten am Ort eine planvolle Zusammenarbeit der Gemeinden möglich erscheinen ließen²⁾. Bei Verwendung solcher Kriterien besteht natürlich die Gefahr, daß die Geschlossenheit des Gesamtprojektes unter einer Zersplitterung der Entscheidungsträger leidet und die Arbeit eines Entwicklungsträgers durch eine Vielzahl von Aufträgen erschwert wird.

- 1) Die S.C.A. wurden im einzelnen durch die folgenden arrêts genehmigt : Marne-la-Vallée am 14.12.1972 (J.O. 21 décembre 1972, p. 13263), Cergy-Pontoise und Etang-de-Berre am 18.12.1972 (J.O. 3 janvier 1973, p.141, rectific. 6 janv. 1973, p.311), St.-Quentin-en-Yvelines am 21.12.1972 (J.O. 5 janvier 1973, p. 246), Isle-d'Abeau am 26.12.1972 (J.O. 11 janvier 1973, p.501), Sénart-Villeneuve am 9.8.1973 (J.O. 17 octobre 1973, p.11185), Evry am 29.11.1973 (J.O. 6 décembre 1973, p.12943), Grand-Melun am 24.1.1974 (J.O. 6 février 1974, p.1401) und Rougeau-Sénart am 9.10.1974 (J.O. 19 octobre 1974, p.10724)
- 2) So erfolgte die Organisation der Gemeinden am Etang-de-Berre im wesentlichen wie folgt : S.C.A. zwischen den Gemeinden Fos, Istres und Miramas (Majorité), S.I.V.O.M. zwischen den Gemeinden Martigues, Port-de-Bouc, St.-Mitre (kommunistisch), beide Organismen am Westufer, und Einzelgemeinde Vitrolles am Ostufer des étang-de-Berre, vgl. dazu Vielle, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.384; s. auch Nardin, Au-delà du discours, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 20; Le Monde 31 mars 1973, 33

Das syndicat communautaire d'aménagement wird von einem comité verwaltet, dessen Mitglieder von den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden gewählt werden (art. L.172-2 Code des communes)¹⁾. Hinsichtlich der Gesamtzahl der Sitze im comité und deren Verteilung auf die einzelnen Gemeinden beschränkt sich das Gesetz auf die Angabe bestimmter Mindestvoraussetzungen, wonach jeder Gemeinde mindestens ein Sitz zusteht und keine Gemeinde allein über die absolute Mehrheit verfügen darf (art. L.172-3 al.1^{er} Code des communes). Im übrigen hat die Aufteilung nach dem unmittelbaren Interesse an der Errichtung der agglomération nouvelle und nach der Bevölkerungszahl zu erfolgen²⁾. Angesichts solch vager Festlegungen des Gesetzes bereitete die Sitzverteilung in den comités der S.C.A. die Hauptschwierigkeit bei ihrer Konstituierung³⁾.

Das syndicat communautaire d'aménagement soll - und dies ist seine entscheidende Aufgabe - als einheitlicher Verband in der Z.A.N. an die Stelle seiner Mitgliedsgemeinden treten, die nach den Regeln des allgemeinen Rechts für die Mehrzahl der Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit

- 1) Die Auffassungen darüber, ob auch Nichtmitglieder der Gemeinderäte in das comité gewählt werden dürfen, gehen auseinander; bejahend Morand, Statut, J.C.P. 1971.I. 242o, n° 13 Anm.26, verneinend Rep. Min., J.O. Déb. Ass. Nat., séance du 14 septembre 1974, p.4458
- 2) Eine detaillierte Zusammenstellung der Verteilungsschlüssel in den einzelnen villes nouvelles gibt Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor n° 12 (décembre 1975, 7); vgl. auch Boucly, Organisation administrative, S.27
- 3) Vgl. Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 197o), 12o

der Realisierung der ville nouvelle jede für ihr Gemeindegebiet zuständig wären. Das S.C.A. schafft auf Seiten der Gemeinden einen einzigen Verantwortungsträger für die Errichtung der ville nouvelle, ohne den Gemeinden jedoch die Möglichkeit zu nehmen, in den bereits vorhandenen Siedlungen weiterhin die normalen kommunalen Aufgaben wahrzunehmen.

Dies setzt aber voraus, daß die betreffende Gemeinde nicht auch mit ihrem bebauten Kern in die zone d'agglomération nouvelle aufgenommen wurde. Innerhalb der Z.A.N. übt nämlich das S.C.A. den größten Teil dieser Aufgaben anstelle der Gemeinde aus. Nach art. L.172-2 al. 1^{er} Code des communes in Verbindung mit art. L.165-7 und L.165-10 Code des communes ist das S.C.A. zwingend in den folgenden Bereichen zuständig : Stadtplanung, Durchführung städtebaulicher Maßnahmen, Schulwesen, sofern im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, Brandbekämpfung, öffentlicher Nahverkehr, Ver- und Entsorgung der Haushalte, Friedhofs-, Markt- und Schlachthofswesen, Verkehrswege, Parkplätze, kulturelle Einrichtungen, Sportstätten, sozialpädagogische Einrichtungen, Krankenhaus-, Gesundheits- und Sozialwesen, öffentliche Anlagen und Straßenbeleuchtung. Zusätzlich können Aufgaben nach Maßgabe des art. L.165-11 Code des communes an das S.C.A. übertragen werden.

Die einzelnen Gemeinden haben innerhalb der zone d'agglomération nouvelle nur noch begrenzte Zuständigkeiten, insbesondere werden die Aufgaben auf dem Gebiet der Polizei, des Standesamtwesens, der Sozialhilfe und - beim Bau einer ville nouvelle von besonderer Bedeutung - die Erteilung von Baugenehmigungen¹⁾ weiterhin

1) Dies ist eine der Ungereimtheiten der loi Boscher; der Kongreß der S.C.A. forderte daher im Jahre 1974, die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Baugenehmigungen auf die S.C.A. zu übertragen, vgl. Le Monde 2 mai 1974, p.40

von den Mitgliedsgemeinden ausgeübt¹⁾. Andererseits können die Gemeinden, die nicht mit ihrem ganzen Gemeindegebiet von der Z.A.N. erfaßt werden, dem S.C.A. in der Gründungsvereinbarung auch für außerhalb der zone d'agglomération nouvelle liegende Gebiete Zuständigkeiten übertragen (art. L.172-6 Code des communes). Diese Möglichkeit betrifft insbesondere die Kanalisation, den öffentlichen Nahverkehr und die Abfallbeseitigung, für die die Grenze der Z.A.N. hinderlich wäre²⁾.

Die Möglichkeit, dem S.C.A. sowohl im Innern als auch außerhalb der zone d'agglomération nouvelle weitere Kompetenzen zu übertragen, zeigt, daß der Gesetzgeber kein starres Schema der wechselseitigen Beziehungen zwischen Gemeinden und S.C.A. vor Augen hatte. Das Zusammenspiel soll sich vielmehr den individuellen Bedürfnissen "vor Ort" anpassen können; dies gilt insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht. Da somit der Integrationsprozeß zwischen den beteiligten Gemeinden ständig weitergehen kann, spricht man dem syndicat communautaire auch eine dynamische Funktion zu³⁾. Dem Gesetzgeber selbst schwebte eine Zeitdauer von 25 Jahren vor, in denen der Verband der Gemeinden zu einem neuen und eigenständigen Gebilde heranreifen soll. Spätestens nach dieser Zeit soll an die Stelle des syndicat communautaire d'aménagement eine communauté urbaine treten, an deren Regelung man sich bereits bei der Festlegung der Kompetenzen des S.C.A. angelehnt hat. Daneben können die betreffenden Gemeinden den Zusammen-

1) Vgl. Boucly, Organisation administrative, S.20; Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 120; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct. 487

2) Boucly, a.a.O., S.20

3) Boucly, a.a.O., S.21

schluß zu einer neuen Gemeinde beschließen oder durch Abtrennung der zone d'agglomération nouvelle von den vorhandenen Gemeinden eine neue Gemeinde schaffen (art. L.172-8 al.3 Code des communes)¹⁾.

3.1.1.4.4. Communauté urbaine

Die Organisationsform der *communauté urbaine*²⁾ wurde nicht eigens für die villes nouvelles geschaffen, sondern findet ihre Grundlage in den art. L.165-1 bis 165-36 und L.253-1 bis 253-8 Code des communes³⁾. Diese Planungsverbände, denen ausländische Beispiele wie z.B. der Ruhrsiedlungsverband oder der Verband Großraum Hannover zum Vorbild gedient haben⁴⁾, wurden insbesondere für die großen Agglomerationen geschaffen, deren überkommene Gemeindegrenzen den Anforderungen an eine moderne Strukturplanung nicht mehr gerecht werden. Damit eignet sich dieses Modell besonders zur Lösung der Stadt-Umland-

1) Zu dem endgültigen Schicksal des S.C.A. s. auch Homont, J.Cl.A. fasc.125-1, n° 291; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct. 485; Morand, Statut, J.C.P. 1971.I.242o, n° 14; Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 121

2) Deutsche Autoren verwenden für diesen Zusammenschluß zumeist den wenig aussagekräftigen Begriff Stadtgemeinschaft, vgl. Martin, Die Stadtgemeinschaft in Frankreich, DÖV 1967, 853; Hartmann, Kommunale Neubildung, VerwArch. 1968, 358; Müller-Guntrum, Kommunalreform ohne Ende?, Verwaltung 1973, 2o3; Schröder, Neuordnung, S.54

3) Loi n° 66-1o69 du 31 décembre 1966 relative aux "communautés urbaines", J.O. 4 janvier 1967, p.99

4) Siedentopf, Interkommunale Zusammenarbeit, Städtetag 1967, 31o

Beziehungen¹⁾ in den métropoles d'équilibre²⁾. Das Gesetz selbst schuf daher schon die communautés urbaines von Bordeaux, Lille, Lyon und Strasbourg (loi n° 66-1069, art.3).

Nach der loi Boscher ist die communauté urbaine eine der drei Organisationsformen, für die die Gemeinden sich zur Zusammenfassung ihrer Tätigkeiten entscheiden können. Allerdings kann eine communauté urbaine in einer ville nouvelle von den betroffenen Gemeinden nur dann gewählt werden, wenn die Agglomeration, zu der die Gemeinden gehören, wie im Normalfall einer communauté urbaine mehr als 50.000 Einwohner zählt (art. L.165-4 al.1^{er} i.V.m. art. L.171-4 al.1^{er} Code des communes), so daß dieses Modell von Anfang an nur für eine begrenzte Zahl von villes nouvelles in Betracht kam³⁾.

Zwei Konstellationen sind dabei möglich. Einmal können die von dem périmètre d'urbanisation erfaßten Gemeinden beschließen, sich in einer neu zu schaffenden communauté urbaine zusammenzuschließen; zum anderen kann der vorgeschlagene périmètre d'urbanisation auf dem Gebiet einer vorhandenen communauté urbaine liegen. Im letzteren Fall ändert das Dekret, mit dem die agglomeration

1) Daher bezeichnet Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 226, die communauté urbaine zutreffend als Stadtumlandverband

2) Vgl. Schröder, Neuordnung, S.54

3) Es sind dies die agglomérations nouvelles von Cergy-Pontoise, St.-Quentin-en-Yvelines und Grand-Ménil, vgl. Boucly, Organisation administrative, S.14

mération nouvelle gegründet wird, soweit erforderlich, die Grenzen der communauté urbaine so ab, daß sämtliche von der ville nouvelle betroffene Gemeinden von der communauté urbaine erfaßt werden (art. L.171-5 Code des communes).

Diese Gestaltung ist gerade für die villes nouvelles, die zur Entlastung der métropoles d'équilibre geschaffen werden, vorgesehen. Tatsächlich stehen dem aber verschiedene Hindernisse entgegen. Die ville nouvelle Isle-d'Abeau, deren zone d'agglomération nouvelle im département Isère liegt, wird von der communauté urbaine de Lyon nicht erfaßt¹⁾, und in der Agglomeration von Marseille existiert überhaupt keine communauté urbaine, so daß lediglich die communauté urbaine von Lille verbleibt. In der Tat liegt die ville nouvelle Lille-Est vollständig im Gebiet der communauté urbaine²⁾. Gleichwohl haben es die betroffenen Gemeinden vorgezogen, zu fusionieren und auf dieser Basis die den Gemeinden verbleibenden Aufgaben wahrzunehmen³⁾. Die communauté urbaine von Lille ihrerseits hat die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Errichtung der ville nouvelle übernommen, ohne daß es zur Festlegung einer zone d'agglomération nouvelle gekommen wäre⁴⁾. Im Ergebnis hat daher die

- 1) Nach art. L.165-5 Code des communes darf eine communauté urbaine nicht zwischen Gemeinden verschiedener départements errichtet werden
- 2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.183
- 3) Der Zusammenschluß der Gemeinden Annapes, Flers-lez-Lilles und Ascq zur Gemeinde Villeneuve-d'Ascq erfolgte durch arrêté des préfet de la région Nord vom 25. Februar 1970, J.O. 24 mars 1970, p.2793
- 4) Vgl. Brissy, a.a.O., S.184; Boucly, Organisation administrative, S.17

loi Boscher in der Alternative der communauté urbaine bisher überhaupt keine Anwendung gefunden.

Trotzdem seien die Unterschiede gegenüber dem syndicat communautaire d'aménagement kurz erläutert. Die communauté urbaine wird verwaltet von einem conseil, der je nach Größe der communauté aus 50 oder 70 Mitgliedern besteht (art. L.165-25 Code des communes). Dieser Conseil wird ebenso wie das comité des S.C.A. aus dem Kreis der Mitglieder der Gemeinderäte von diesen, also ebenfalls nicht direkt gewählt¹⁾. Die Aufteilung der Sitze auf die Mitgliedsgemeinden erfolgt, falls eine Einigung zwischen den einzelnen Gemeinderäten nicht erzielt werden kann, nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedsgemeinden (art. L.165-28 Code des communes).

Wesentliche Unterschiede bestehen hinsichtlich der Zuständigkeiten. Während das S.C.A. außerhalb der zone d'agglomération nouvelle nur dann in den Mitgliedsgemeinden Aufgaben wahrnimmt, wenn diese in dem Gründungsakt auf das S.C.A. übertragen wurden, werden diese Aufgaben im Falle einer communauté urbaine außerhalb der zone d'agglomération nouvelle von der communauté urbaine zwingend wahrgenommen. Dies wird von den Gemeinden als unangebracht angesehen, weil ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten dadurch zu weitgehend eingeschränkt werden²⁾; die Formel des S.C.A. er-

1) Vgl. Colard, Les communautés urbaines, A.J.D.A. 1967, 457 f.; Bartholomé, Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Frankreich, S.134; Hartmann, Kommunale Neubildungen, VerwArch. 1968, 360; anders wohl Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 226

2) Vgl. Boucly, Organisation administrative, S.10 und 14

scheint daher als anpassungsfähiger¹⁾. Andererseits ist der Integrationsgrad innerhalb der zone d'agglomération nouvelle bei einem syndicat communautaire von vorne herein höher anzusetzen, insofern als eine communauté urbaine nur dann auf den Gebieten des Kulturwesens, der Sportstätten, der sozialpädagogischen Einrichtungen, des Gesundheits- und Sozialwesens, der öffentlichen Anlagen und der Straßenbeleuchtung zuständig ist, wenn sie diese Aufgaben durch Beschluß ihres conseil an sich gezogen hat (art. L.165-10 Code des communes).

3.1.1.4.5. Ensemble urbain

Eine radikale Trennung zwischen den bestehenden Gemeinden und der einmal festgelegten zone d'agglomération nouvelle besteht im Falle eines *ensemble urbain*. Nur diese Formel war in den ersten Regierungsentwürfen für das zur Errichtung einer ville nouvelle benötigte Gebiet vorgesehen. Sie bedeutet einen vollkommenen Ausschluß der bestehenden Gemeinden von der Verantwortung für die Errichtung der villes nouvelles.

Die loi Boscher sieht dieses Modell heute als eine gleichwertige Möglichkeit neben syndicat communautaire d'aménagement und communauté urbaine vor. Gemeinden, die die Realisierung der ville nouvelle nicht übernehmen wollen²⁾, erreichen das, indem sich die Gemeinderäte aller betroffenen Gemeinden für

1) Brissy, Les villes nouvelles, S.166

2) Schon der Bericht des Conseil économique et social vom Juli 1967 *Maîtrise de la croissance urbaine*, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.587, verlangte, daß die Gemeinden sich der Verantwortung für die ville nouvelle entledigen können, wenn sie nicht in der Lage sind, das Vorhaben in eigener Verantwortung zu übernehmen

die Bildung eines ensemble urbain aussprechen (art. L.171-8 (3^o) Code des communes). Neben dieser freiwilligen Entscheidung kann es zu einer zwangsweisen Bildung eines ensemble urbain kommen. Diese Möglichkeit glaubte man im Gesetz vorsehen zu müssen, um einer eventuellen Obstruktion der betroffenen Gemeinden begegnen zu können. Art. L.171-8 Code des communes sieht daher vor, daß der périmètre d'urbanisation durch décret en Conseil d'Etat zu einem ensemble urbain erklärt wird, wenn sich die betroffenen Gemeinden nicht innerhalb der Vier-Monats-Frist für ein syndicat communautaire d'aménagement oder eine communauté urbaine entschieden oder wenn diese Gemeindeverbände nicht innerhalb weiterer vier Monate nach ihrer Gründung einen in art. L.172-5 Code des communes vorgesehenen Vertrag mit einem Entwicklungsträger abgeschlossen haben. Mit dieser Regelung hat sich der Staat eine Handhabe geschaffen, mit der ein eventueller Widerstand der betroffenen Gemeinden überwunden werden kann. Gleichzeitig wird auf die Gemeinden ein beachtlicher Druck ausgeübt, eine der beiden anderen Formeln zu wählen, bei denen sie zwar die Verantwortung auch im finanziellen Bereich mittragen, aber andererseits davor bewahrt bleiben, einen großen Teil ihres Gemeindegebietes abtreten zu müssen.

Das Gebiet des ensemble urbain bildet praktisch von Anfang an eine neue Gemeinde¹⁾. Bis auf geringe Ausnahmen unterliegt das ensemble urbain denselben juristischen, verwaltungsmäßigen, finanziellen und steuerlichen Regeln wie eine normale Gemeinde (art. L.173-1

1) Vgl. Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n^o 77 (novembre 1972), 119: *"dès le premier jour, commune de plein exercice"*

Code des communes). Das ensemble urbain wird von einem conseil verwaltet, der, je nachdem ob es sich um eine freiwillige oder um eine zwangsweise Gründung handelt, unterschiedlich zusammengesetzt ist. Bei einer freiwilligen Gründung wählt eine Versammlung, in der sämtliche Gemeinderatsmitglieder der betroffenen Gemeinden vertreten sind, vier Vertreter in den conseil, während fünf weitere Mitglieder von den betroffenen conseils généraux bestimmt werden (art. L.173-2 (1^o) Code des communes). Bei zwangsweiser Bildung eines ensemble urbain setzt sich der conseil aus neun conseillers généraux zusammen (art. L.173-2 (2^o) Code des communes). In beiden Fällen sind die conseillers généraux des Wahlkreises (canton), in dem das ensemble urbain liegt, de iure Mitglieder des conseil des ensemble urbain.

Das Gesetz beschränkt sich darauf, das für Gemeinden geltende Recht für anwendbar zu erklären; über die Rechtsnatur des ensemble urbaine sagt es nichts aus. Während communauté urbaine und syndicat communautaire d'aménagement von Gesetzes wegen établissements publics und damit keine Gebietskörperschaften sind¹⁾, wird das ensemble urbain als Einrichtung "sui generis" bezeichnet, die zwischen établissement public und Gebietskörperschaft einzuordnen ist^{2) 3)}.

1) Vgl. art. L.165-1 und L.172-1 Code des communes

2) Vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 450; de Laubadère, Traité, Bd.1, S.191; Debbasch, Science administrative, S.243; Boucly, Organisation administrative, S.18; Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P.1972, 109 f.; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 351; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 227

3) Die Verfassungsgemäßheit des ensemble urbain wurde während der parlamentarischen Beratungen angezweifelt, vgl. Eberhard, J.O. Déb.Sen., séance du 28 mai 1970, p.551; die Obereinstimmung mit art. 72 al.1^{er} Constitution, der die Schaffung weiterer Gebietskörperschaften erlaubt, bejahen Brissy, Les villes nouvelles, S.167 und Morand, Statut, J.C.P. 1971.I.2420, n° 17

Im Vergleich zum syndicat communautaire d'aménagement hat das ensemble urbain einen höheren Integrationsgrad¹⁾. Sämtliche Aufgaben einer Gemeinde, also auch die, die in der Organisationsform der beiden anderen Gemeindeverbände den Gemeinden verbleiben, werden vom ensemble urbain wahrgenommen; der Präsident und dessen Stellvertreter im conseil haben denselben Status und dieselben Befugnisse wie ein Bürgermeister und seine Stellvertreter (art. L.173-4 al.3 Code des communes).

Angeichts der Möglichkeit, daß sich die Gemeinden über dieses Modell sämtlicher Verantwortung für die Realisierung der ville nouvelle entledigen können, scheint das ensemble urbain besonders für kleine ländliche und finanzschwache Gemeinden geeignet²⁾. Wegen der Finanzschwäche der vorhandenen Gemeinden und weil der conseil général des département Eure, auf dessen Gebiet die ville nouvelle Le Vaudreuil errichtet werden sollte, sich an deren Errichtung beteiligen wollte, zogen die acht Gemeinden, die von dem périmètre d'urbanisation der ville nouvelle Le Vaudreuil berührt wurden, das ensemble urbain dem syndicat communautaire vor³⁾. Damit ist Le Vaudreuil bisher die einzige ville nouvelle, bei der ein ensemble urbain geschaffen wurde⁴⁾. Zu einem zwangsweisen Zusammenschluß des périmètre

1) Vgl. Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 352

2) Vgl. Héon, J.O. Déb.Sén., séance du 28 mai 1970, p.535

3) Albertini, a.a.O., 352; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 80

4) Die Möglichkeit freiwilliger Entscheidung für ein ensemble urbain war während der parlamentarischen Beratungen auf Initiative des Vertreters von Le Vaudreuil im Sénat Héon in das Gesetz aufgenommen worden, vgl. J.O. Déb.Sén., séance du 28 mai 1970, p.535; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 452; Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), 94; Albertini, a.a.O., 350

d'urbanisation zu einem ensemble urbain ist es in den neun derzeit in der Entstehung begriffenen villes nouvelles nicht gekommen. Den Gemeinden war es bisher immer gelungen, unter dem Druck des ungewollten ensemble urbain die vorgeschriebenen Fristen einzuhalten, oder der Staat hat im Einzelfall, ohne eine entsprechende zone d'agglomération nouvelle festzulegen, die Organisationsformen akzeptiert, die die Gemeinden wie in den Fällen des S.I.V.O.M. von Martigues, St.-Mitre und Port-de-Bouc und der bestehenden communauté urbaine von Lille als kommunale Träger der Entwicklungsmaßnahme gewählt haben.

3.1.1.4.6. Kritik an den Modellen der loi Boscher

Die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Kooperationsformen haben wegen ihrer unterschiedlichen Integrationswirkung unbestreitbare Verdienste. Die betroffenen Gemeinden, denen eine Entscheidung in der Frage, ob und wo eine ville nouvelle errichtet wird, gänzlich entzogen ist, haben zumindest die Möglichkeit, die ihrer individuellen Situation und ihren individuellen Bedürfnissen angepaßte Form der Zusammenarbeit zu wählen. Die in Frankreich stets auf Eigenständigkeit bedachten Gemeinden unterliegen keiner Radikallösung in Form eines zwangsweisen Zusammenschlusses und können zumindest in einer Übergangsphase ihre Existenz behalten¹⁾.

Gleichzeitig erhalten sie eine gemeinsame Organisationsform, die es ihnen wenigstens theoretisch erlaubt, an

1) Hier wird insbesondere das syndicat communautaire d'aménagement hervorgehoben, vgl. Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct., 483; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 79

der Gestaltung der ville nouvelle aktiv teilzuhaben¹⁾.

Es dauerte allerdings zu lange, bis dieses Instrumentarium angewendet werden konnte. Seit der Veröffentlichung des S.D.A.U.R.P. im Jahre 1965 benötigte der Gesetzgeber fünf Jahre zur Schaffung eines den Bedürfnissen der Entwicklung einer ville nouvelle angepaßten kommunalverfassungsrechtlichen Instrumentariums. Weitere zwei Jahre vergingen, bis die unverzichtbaren Ausführungsdekrete zur loi Boscher vorlagen²⁾. Weitere Ausführungsdekrete - so z.B. zu verschiedenen Finanzbestimmungen, auf die später noch einzugehen sein wird - sind bis zum heutigen Tag noch nicht ergangen. Ab Dezember 1972 konnten dann die verschiedenen syndicats communautaires d'aménagement und das ensemble urbain von Le Vaudreuil errichtet werden³⁾. In der Zeit davor waren die Gemeinden gezwungen, sich mit Provisorien zu behelfen, damit der Beginn der Arbeiten nicht an der dringend erforderlichen Legitimierung durch die Gemeinden scheiterte⁴⁾.

-
- 1) Die Erwartungen der Bürgermeister der betroffenen Gemeinden waren daher nach Erlaß des Gesetzes positiv, vgl. Le Monde 14 octobre 1970, 18
 - 2) Décrets n° 71-896 du 27 octobre 1971, J.O. 9 novembre 1971, p.11053; n° 71-897 du 27 octobre 1971, J.O. 9 novembre 1971, p.11054; n° 71-898 du 27 octobre 1971, J.O. 9 novembre 1971, p.11054; n° 72-33 du 10 janvier 1972, J.O. 14 janvier 1972, p.610; n° 72-34 du 10 janvier 1972, J.O. 14 janvier 1972, p.611; n° 72-248 du 30 mars 1972, J.O. 8 avril 1972, p.3668; jetzt im Teil R. des Code des communes zusammengefaßt
 - 3) Als letzter S.C.A. wurde das von Rougeau-Sénart am 9. Oktober 1974 geschaffen, J.O. 19 octobre 1974, p.10724
 - 4) Zur Kritik an der langen Dauer bis zur Errichtung der erforderlichen Institutionen Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1321; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 348; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 79

Nachdem man nach der Errichtung der syndicats communautaires einige Erfahrungen sammeln konnte, mehren sich die Stimmen der Kritik an der loi Boscher, die von einer Korrektur von Einzelbestimmungen¹⁾ bis zur vollkommenen Aufhebung des Gesetzes²⁾ reicht.

Die syndicats communautaires d'aménagement werden in ihrer jetzigen Form als undemokratisch bezeichnet, weil die Vertreter im comité nicht aus direkten Wahlen hervorgehen. Da die französische Regierung trotz der in art. 72 al.1^{er} Constitution eingeräumten Möglichkeit, neue collectivités territoriales zu schaffen, offensichtlich, wie sich bei der Ausgestaltung der neugeschaffenen Regionen als établissements publics zeigt³⁾, generell davon absieht, sind die Gemeindeverbände der loi Boscher zwar mit einem rechtlichen Status versehen, aber nicht als collectivité territoriale ausgestaltet worden⁴⁾. Das hat den Gesetzgeber auch der Notwendigkeit enthoben, den syndicats communautaires d'aménagement einen gewählten Rat beizugeben, wie es art. 72 al.2 Constitution vorschreibt.

Eine Ungereimtheit des Gesetzes ist in der bereits erwähnten Sitzverteilung im comité zwischen den einzelnen

- 1) Hierzu zählt auch der Vorschlag zur Änderung des Gesetzes durch M. Boscher selbst, Proposition de loi (Boscher), Ass. Nat. Doc. parl., n° 1591, 21 avril 1975 ; s. auch Proposition de loi (Chauvin), Sén. Doc. parl., n° 378, 11 juin 1975
- 2) Dies wird von den Sozialisten und den Kommunisten verlangt, vgl. Proposition de loi (Parti socialiste), Ass. Nat. Doc. parl., n° 1859, 30 juin 1975, p.2; proposition de loi (Parti communiste), Ass. Nat. Doc. parl., n° 2164, 5 février 1976, p.9
- 3) Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, J.O. 9 juillet 1972, p.7176, art. 1er
- 4) Vgl. dazu Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 453

Gemeinden zu sehen¹⁾. Da eine Einigung über diese Sitzverteilung oftmals nicht zu erzielen war, kam es zu der vom Gesetz als dispositiv ausgestalteten Regelung gleicher Sitzzahl für jede Gemeinde. Auf diese Weise haben in Cergy-Pontoise drei Gemeinden, die zusammen weniger als 1 500 Einwohner haben, mehr Sitze als die Gemeinde Pontoise mit mehr als 30 000 Einwohnern²⁾. Ein Vorschlag zur Abänderung der loi Boscher sieht daher eine Sitzverteilung vor, die zu gleichen Teilen die Gesamtbevölkerung und die in der zone d'agglomération nouvelle gezählte Bevölkerung berücksichtigt³⁾.

Im Bereich der Aufteilung der Kompetenzen zwischen S.C.A. und Mitgliedsgemeinden wird als besonders nachteilig angesehen, daß die Gemeinden für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständig geblieben sind. Während die S.C.A. im städtebaulichen Bereich sonst fast alle Zuständigkeiten besitzen, ist ihnen dieser Komplex entzogen, was ein rationelles Arbeiten erschwert⁴⁾.

Da das syndicat communautaire d'aménagement nur als Übergangsformel vorgesehen ist, wird die Dauer von 25 Jahren bis zum Aufgehen in einem endgültigen Verband als

1) S. oben S. 136

2) Gerügt wird dieser institutionelle Mangel von der Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc. adm. 2 juillet 1977, p.1323 f.

3) So ein Entwurf des Innenministeriums, vgl. Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 83; Berücksichtigung der in der zone d'agglomération nouvelle lebenden Bevölkerung verlangt auch Chauvin in der Proposition de loi, n° 378, Sén. Doc. parl., 11 juin 1975, p.5

4) Allgemein wird daher eine Übertragung insbesondere dieser Zuständigkeit auf den Präsidenten des S.C.A. gefordert, vgl. die Kongresse der S.C.A. in Cergy-Pontoise, Le Monde 2 mai 1974, 40, und Istres, Maze, a.a.O., 82; Proposition de loi (Boscher), n° 1591, Ass. Nat. Doc.parl., 21 avril 1975, p.6; Proposition de loi (Chauvin), a.a.O., p.6; Vivre ensemble, Bd.1, S.251; Maurice, Structures administratives, Promotions n° 99,30;

zu lang angesehen¹⁾. In stärkerem Maße funktionale Vorschläge wollen daher die Entwicklung der Bevölkerung berücksichtigen und gegebenenfalls die Umwandlung in eine communauté urbaine zugunsten einer neuen, fusionierten Gemeinde zurücktreten lassen²⁾. In der Tat ist die Zeitdauer von 25 Jahren sehr lang, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß in dieser Zeit Zehn- oder gar Hunderttausende neuer Einwohner in der zone d'agglomération nouvelle leben werden und die Verwaltung dieser Zone in den Händen eines nur mittelbar gewählten Organes liegt. Eine communauté urbaine erscheint als endgültige kommunalrechtliche Organisationsform insbesondere deshalb als unbefriedigend, weil ihr Integrationsgrad gegenüber einem S.C.A. geringer und eine direkte Wahl des Vertretungsorgans hier ebenfalls nicht vorgesehen ist.

- 1) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O.Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1324; Vivre ensemble, Bd.1., S.251; Bourjol, La réforme municipale, S.298; Fourcade, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, J.O. Déb. Sén., séance du 16 juin 1977, p.1374
- 2) Nach der Proposition de loi (Boscher), n° 1591, Ass. Nat.Doc.parl., 21 avril 1975, p.6, soll eine neue Gemeinde geschaffen werden, wenn 25.000 Einwohner im Gebiet des S.C.A. wohnen; nach dem Vorschlag der Guichard-Kommission soll die Schwelle bei 30.000 Einwohnern liegen, Vivre ensemble, a.a.O., S.252; der Entwurf des Innenministeriums beabsichtigt dagegen eine Umwandlung in eine communauté urbaine, wenn die neue Bevölkerung 50.000 übersteigt und die gesamte Bevölkerung der Gemeinden sich seit 1968 verdreifacht hat, vgl. Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 83

3.1.1.5. Die Vertretung der Interessen der neuen Einwohner

3.1.1.5.1. Die Modelle der loi Boscher

Damit die villes nouvelles nicht ausschließlich das Werk hochspezialisierter Technokraten sind, ist eine Beteiligung demokratisch legitimierter Vertreter der Bevölkerung an der Planung und Entwicklung jeder einzelnen ville nouvelle erforderlich. Aufgabe eines Gesetzes, das die kommunalverfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Errichtung der villes nouvelles regelt, ist es infolgedessen, praktikable Lösungen zur Wahrnehmung der politischen Verantwortung für die Durchführung der Maßnahmen in den villes nouvelles anzubieten.

Hauptschwierigkeit ist dabei, daß eine ville nouvelle in einem im Grundsatz unbebauten Gebiet errichtet wird und Bewohner dieses Gebietes nur in Ausnahmefällen bereits vorhanden sind¹⁾. Es bleibt daher, zumindest in der Anfangsphase, nur der Rückgriff auf die eingesessenen Bewohner der Gemeinden, deren Gebiet für eine ville nouvelle in Anspruch genommen wird. Diese Beteiligung ist andererseits dadurch gerechtfertigt, daß die Einwohner dieser Gemeinden die Auswirkungen der ville nouvelle auf ihre Lebensumstände am deutlichsten verspüren.

Allerdings stehen die örtlichen Mandatsträger, die zu- meist landwirtschaftlichen Berufen nachgehen, dem Vorhaben einer ville nouvelle eher zurückhaltend oder gar feindselig gegenüber, weil eine solche Maßnahme ihre gesamten Lebensumstände und das Wählerreservoir verändern kann und sie häufig selbst der Enteignung ihrer

1) Auf diese Schwierigkeit weist auch Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, § 1 Rdnr.130, hin

Grundstücke entgegensehen müssen¹⁾. Eine solche Einstellung läßt eine kooperative Mitarbeit der Gemeinden nicht unbedingt erwarten. Darüber hinaus entsteht in gleichem Maße, wie neue Bewohner die ville nouvelle beziehen, ein natürlicher Interessengegensatz zwischen den alten Einwohnern, die darauf bedacht sind, ihre gewohnte Umwelt nicht vollkommen den Umwälzungen des städtischen Lebens opfern zu müssen, und den Neubürgern, die eine schnelle und möglichst vollkommene Ausstattung der ville nouvelle mit den erforderlichen Einrichtungen erreichen wollen²⁾.

Die allmähliche Beteiligung der neuen Einwohner an dem politisch verantwortlichen Organ der ville nouvelle ist daher eine schwierige Aufgabe. Sie erfolgt bei einem S.C.A. im Zusammenhang mit den allgemeinen, alle sechs Jahre stattfindenden Kommunalwahlen³⁾. Innerhalb von zwei Monaten nach den Kommunalwahlen haben die Gemeinderäte das comité des S.C.A. neu zu wählen (art. L.172 al.3 Code des communes)⁴⁾. Eine Berücksichtigung der zwischen

1) Zur Einstellung der lokalen Mandatsträger vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.51; Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc. adm. 2 juillet 1977, p.1321; Vivre ensemble, Bd.1, S.250; Roullier, Les grands problèmes, in: Expérience française, S.157; Brenas, Statut juridique, in: Expérience française, S. 177; Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P. 1977,84; Bunel, Les habitants des villes nouvelles en quête de démocratie, Economie et Humanisme n° 232 (novembre-décembre 1976), 20; Maurice, Structures administratives, Promotions n° 99, 31

2) Zum Interessengegensatz zwischen alten und neuen Bewohnern vgl. Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S. 9; Daillier, a.a.O., 102; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977,228

3) Art. L.227 Code électoral

4) Die Kommunalwahlen des Jahres 1977 sind in den villes nouvelles gekennzeichnet von bedeutenden Stimmengewinnen der Linksparteien, die damit auch in der Mehrzahl der comités der S.C.A. die Mehrheit übernommen haben, vgl. Le Monde 22 mars 1977, 12; Le Monde 23 mars 1977, 13; Le Monde 3-4 juillet 1977, 17

diesen Wahlterminen zugezogenen Neubürger erfolgt daher in den S.C.A. nicht. Nach dem gleichen Verfahren erfolgt die Neubesetzung des conseil einer communauté urbaine, die kommunaler Träger einer ville nouvelle geworden ist (art. L.165-29 Code des communes). Eine schrittweise Ergänzung durch neu hinzugezogene Einwohner erfährt dagegen der conseil des ensemble urbain. Zu den ursprünglich neun Mitgliedern des conseil werden jeweils drei weitere Mitglieder durch die Bevölkerung des ensemble urbain hinzugewählt, zum ersten Mal, sobald 2 000 der im Bauprogramm vorgesehenen Wohnungen bezogen sind, zum zweiten und zum dritten Mal jeweils zwei Jahre später (art. L.173-3 Code des communes)¹⁾. Diese Wahlen treten an die Stelle der normalen, alle sechs Jahre stattfindenden Kommunalwahlen²⁾. Das ensemble urbain wird spätestens nach drei weiteren Jahren in eine neue Gemeinde umgewandelt, so daß sieben Jahre nach Bezug der ersten 2 000 Wohnungen das Provisorium endet und die ville nouvelle endgültig wie eine normale Gemeinde verwaltet werden kann (art. L.173-6 Code des communes).

3.1.1.5.2. Kritische Würdigung

Die Beteiligung der neuen Einwohner der ville nouvelle ist daher nur bei dem Modell eines ensemble urbain zufriedenstellend gelöst. Die Interessen der neuen Einwoh-

1) Vgl. dazu Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 453; Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 119; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 350

2) Vgl. Heymann, a.a.O., 453

ner finden hier am schnellsten und weitgehend eine Ausdrucksmöglichkeit¹⁾, weshalb trotz der relativ frühen einschneidenden Abtrennung der zone d'agglomération nouvelle von den bestehenden Gemeinden das ensemble urbain häufig als die letzten Endes insgesamt beste Lösung der kommunalrechtlichen Problematik angesehen wird²⁾.

Gleichwohl haben sich auch hier im Laufe der Jahre Mängel gezeigt. Im Falle der ville nouvelle Le Vaudreuil hat sich die Schwelle von 2 000 bezogenen Wohnungen für die ersten Ergänzungswahlen als zu hoch erwiesen. War das Nachwahlsystem dazu vorgesehen, bereits vor den nächsten turnusgemäßen Gemeinderatswahlen die Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung zu berücksichtigen, so fanden im ensemble urbain Le Vaudreuil zum Zeitpunkt der landesweiten Kommunalwahlen 1977 weder diese Wahlen statt, noch waren die ersten Ergänzungswahlen erfolgt³⁾. Ein Gesetz von Ende 1977 trägt diesen Mißständen Rechnung, indem es die ersten Ergänzungswahlen anläßlich der Durchführung der landesweiten Kommunalwahlen vorschreibt, sofern die erste im Wohnungsbauprogramm der ville nouvelle vorgesehene Wohnung mehr als zwei Jahre vorher bezogen worden ist. Darüber hinaus haben in Le Vaudreuil vor Ablauf von drei Monaten nach Veröffentlichung dieses Gesetzes ausnahmsweise Ergänzungswahlen stattzufinden, die als Ersatz für die landesweiten Kommunalwahlen 1977 zu gelten

- 1) So auch Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 120 u. 122; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 228; Proposition de loi (Chauvin), n° 378, Sén.Doc.parl., 11 juin 1975, p.2
- 2) So z.B. Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 80; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 359; Le Monde 2 mai 1975, 26
- 3) Die Befürchtungen des Präsidenten des conseil des ensemble urbain von Le Vaudreuil (Le Vaudreuil, M.T.P. 14 février 1976, 52) und Albertini (a.a.O., 351 Anm.38) haben sich daher bestätigt, vgl. Le Monde 23 février 1977, 12

haben¹⁾.

Als vollkommen unzureichend wird die Beteiligung der neuen Bewohner im Rahmen eines S.C.A. angesehen²⁾. In Cergy-Pontoise hat man daher auf freiwilliger Basis in der zone d'agglomération nouvelle zusätzliche Delegierte wählen lassen, die zwar nicht Mitglieder des comité sind, aber in dessen einzelnen Kommissionen mit beratender Stimme vertreten sind³⁾. Verschiedene Vorschläge zur Änderung der loi Boscher gehen ebenfalls in die Richtung einer Wahl zusätzlicher Delegierter, die aus dem Kreis der neuen Einwohner zwischen zwei regulären Kommunalwahlen zu wählen sind⁴⁾. Dagegen forderte der S.C.A.-Kongreß von 1976, daß mindestens einmal zwischen zwei regulären

- 1) Loi n° 77-1394 du 20 décembre 1977, J.O. 21 décembre 1977, p.5943, art.1^{er}, der art. L.173-3 Code des communes ergänzt, und art.2
- 2) Die Kritik an der fehlenden Beteiligung der Neubürger im Rahmen des S.C.A. ist einhellig, vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1324; Vivre ensemble, Bd.1, S.250; Bourjol, La réforme municipale, S.298; Brissy, Les villes nouvelles, S.223; Roullier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 122; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct., 487; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 82 ff.; Maurice, Structures administratives, Promotions n° 99, 30; Bunel, Les habitants des villes nouvelles en quête de démocratie, Economie et Humanisme n° 232 (novembre - décembre 1976), 19; Nardin, Au-delà du discours, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 21; Le Monde 2 mai 1974, 40
- 3) Zu den Einzelheiten des in Cergy gewählten Systems s. Bunel, a.a.O., 21 ff.; vgl. auch Le Monde 6 mai 1975, 43
- 4) So die Proposition de loi (Boscher), n° 1591, Ass.Nat. Doc.parl., 21 avril 1975, p.4; Proposition de loi (Chauvin), n° 378, Sèn.Doc.parl., 11 juin 1975, p.5; Vivre ensemble, Bd.1, S.251 und ein Änderungsvorschlag des Innenministeriums, erwähnt bei Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, a.a.O., 83

Kommunalwahlen eine zusätzliche Gemeinderatswahl stattfindet¹⁾. In jedem Fall herrscht Obereinstimmung darüber, daß das jetzige System hinsichtlich der Einbeziehung der neuen Bewohner in die Entwicklung ihrer Stadt dringend reformiert werden muß²⁾.

3.1.1.6. Die Regelungen im finanziellen Bereich

3.1.1.6.1. Aufspaltung der Abgabenhöhe

Die unterschiedliche Interessenlage zwischen alten und neuen Einwohnern der Gemeinden, auf deren Gebiet die ville nouvelle errichtet wird, muß gerechterweise auch bei der Verteilung der durch das Projekt verursachten Lasten Berücksichtigung finden. Gegenüber stehen sich eine Bevölkerung, die die ville nouvelle weder benötigt noch will und infolgedessen kaum bereit ist, sich durch eine drastische Erhöhung ihrer Abgaben an der Finanzierung des Vorhabens zu beteiligen, und eine Neubevölkerung, die den Anspruch erhebt, eine komplette städtische Infrastruktur vorzufinden. Bedenkt man, daß alle villes nouvelles eine über ihr eigenes Gebiet erheblich hinausgehende Bedeutung haben, in der Provinz sogar den nationalen Interessen des aménagement du territoire dienen, so muß es als unzumutbar bezeichnet werden, den alteingesessenen Bewohnern die Investitionskosten für eine ville nouvelle aufzubürden³⁾. Zur Lösung dieses

1) Vgl. Le Monde 26 mai 1976, 36

2) vgl. Vivre ensemble, Bd.1, S.250; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 84

3) Vgl. Cotten, Problèmes administratifs et financiers, M.T.P. 22 février 1969, 36; Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.381

Interessenkonflikts hat die loi Boscher ein komplexes und zugleich vollkommen neues System eingeführt.

Zentrale Bedeutung hat hierbei die Zweiteilung des Gebietes der betroffenen Gemeinden. Die Trennung wird durch die zone d'agglomération nouvelle vorgenommen. Während die Gemeinden außerhalb dieser Zone ihre normalen Kompetenzen bei der Festsetzung und Erhebung der Gemeindeabgaben behalten, verlieren sie diese Befugnisse vollständig innerhalb der Z.A.N. an das syndicat communautaire d'aménagement, die communauté urbaine¹⁾ oder das ensemble urbain²⁾. Innerhalb der Zone haben die Gemeindeverbände die ausschließliche Steuerhoheit; anders als beispielsweise bei den syndicats intercommunaux à vocation multiple werden keine z u s ä t z l i c h e n Abgaben zu den bestehenden Gemeindeabgaben erhoben, vielmehr stehen das gesamte Steueraufkommen und die allgemeinen Finanzzuweisungen, auf die normalerweise die Gemeinden einen Anspruch haben, unmittelbar dem S.C.A. zu³⁾. Da das comité des S.C.A. auch die Hebesätze festlegt, unterliegt die gesamte zone d'agglomération nouvelle einer einheitlichen Besteuerung, während alle herkömmlichen Modelle zu einer unterschiedlichen Steuerbelastung je nach Gemeindezugehörigkeit geführt haben⁴⁾.

1) Die Übertragung erfolgt gemäß art. L.255-5 in Verbindung mit art. L.253-2 Code des communes

2) Die Abgabenhöhe des ensemble urbain ergibt sich aus der generellen Geltung der für Gemeinden anwendbaren Haushalts- und Finanzbestimmungen auf die ensembles urbains, vgl. art. L.256-1 Code des communes

3) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.157; Boucly, Organisation administrative, S.18 u. 22

4) Vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 459

Erhöht das comité des S.C.A. entsprechend den Bedürfnissen der Entwicklung der ville nouvelle die Steuern, so bleiben die außerhalb der zone d'agglomération nouvelle wohnenden Bewohner davon unberührt¹⁾. Sehr problematisch ist allerdings die Tatsache, daß damit zumindest in den ersten Jahren der Entwicklung der ville nouvelle Vertreter von Einwohnern, die außerhalb der zone d'agglomération nouvelle wohnen, über die Abgaben und den Haushalt des S.C.A. entscheiden, ohne davon selbst betroffen zu sein²⁾. Für die Gemeinden, deren ganzes Territorium - oftmals auf deren eigenen Wunsch - von der zone d'agglomération nouvelle erfaßt wird, bedeutet die Übertragung der Abgabenhoeheit auf das S.C.A. einen völligen Verlust an eigenem Abgabenaufkommen, was sie letztlich zum Kostgänger des S.C.A. macht³⁾.

Mit Hilfe der zone d'agglomération nouvelle, die innerhalb einer Gemeinde eine echte Steuergrenze schafft⁴⁾, ist es gelungen, den erforderlichen Schutz der alten Einwohner der von einer ville nouvelle betroffenen Gemeinden sicherzustellen und gleichzeitig alle im Innern der Zone wohnenden Bewohner derselben Abgabenbelastung

1) Beispiele für die Steuererhöhungen innerhalb der Z.A.N. werden wiedergegeben in Le Monde 3 février 1976, 33; aus den Zahlen wird zugleich deutlich, wie eine willkürliche Festlegung der Grenzen einer zone d'agglomération nouvelle zu Ungerechtigkeiten in der steuerlichen Belastung führen kann, die von der oftmals rein zufälligen Lage eines Neubauprojektes abhängig ist, vgl. dazu auch Boucly, Organisation administrative, S.22

2) Vgl. Molle, Réformes indispensables et urgentes, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 37

3) Dies betrifft 17 von insgesamt 87 von einem S.C.A. erfaßte Gemeinden, vgl. Boucly, a.a.O., S.19

4) Les villes nouvelles, Départements et Communes, juillet-août 1972, p.258

zu unterwerfen. Hierin liegt das eigentliche Verdienst der loi Boscher¹⁾.

3.1.1.6.2. Haushaltsbestimmungen

Die Grenze der zone d'agglomération nouvelle ist auch haushaltsrechtlich relevant. Der Haushalt eines syndicat communautaire und einer communauté urbaine²⁾ enthält nämlich zwei Teile: Teil I enthält die Einnahmen und Ausgaben, die die Investitionen und Verwaltungsausgaben innerhalb der Zone sowie Maßnahmen außerhalb dieser Zone betreffen, wenn sie einen unmittelbaren Bezug zur ville nouvelle haben, Teil II führt die Einnahmen und Ausgaben auf, die sich nur auf die bestehenden Ortschaften beziehen (art. L.255-2 Code des communes). Teil I des Haushalts unterliegt ebenso wie der Haushalt eines ensemble urbain, der ansonsten wie ein normaler Gemeindehaushalt aufgestellt wird, der ausdrücklichen Genehmigung der Aufsichtsbehörde (art. L.255-3 al.1^{er} und L.256-2 Code des communes), was im Vergleich zu den normalen für Gemeinden geltenden Vorschriften zu einer Verschärfung der staatlichen Aufsicht führt³⁾.

Zur Bestreitung der Ausgaben, die dem S.C.A. im Zusammenhang mit den Aufgaben entstehen, die außerhalb der Z.A.N. wahrgenommen werden (Teil II des Haushalts),

- 1) So auch Boucly, Organisation administrative, S.30
- 2) In diesem Punkt unterscheidet sich eine communauté urbaine, die die Realisierung einer ville nouvelle übernommen hat, von einer normalen communauté urbaine, vgl. Boucly, a.a.O., S.18
- 3) Einer Genehmigung des Haushalts sind normalerweise die Gemeinden nur dann unterworfen, wenn der Haushalt defizitär ist, art. L.121-37 Code des communes

erhält das S.C.A. Zuwendungen nach art. L.251-3 Code des communes wie jedes syndicat des herkömmlichen Rechts (art. L.255-4 Code des communes)¹⁾. Andererseits leisten sowohl syndicat communautaire als auch communauté urbaine Zahlungen an außerhalb der zone d'agglomération nouvelle liegende Gemeinden. Das wird damit begründet, daß die Gemeinden im Innern der Z.A.N. Aufgaben wahrnehmen, die dem S.C.A. oder der communauté urbaine nicht ausdrücklich übertragen worden sind und für die die Gemeinden nach wie vor zuständig bleiben²⁾, und Aufgaben übernehmen, die normalerweise von einem S.C.A. oder einer communauté urbaine wahrzunehmen sind³⁾. Daneben sollen durch diese Zahlungen eventuelle besondere Härten ausgeglichen werden, die bei den Gemeinden durch den Verlust von Einnahmequellen entstehen können⁴⁾.

- 1) Vgl. Morand, Statut, J.C.P. 1971.I.242o, n° 22; Roulier/Gaschignard, Structures administratives, Administration n° 77 (novembre 1972), 121; Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor, n° 12 (décembre 1975), 9
- 2) Art. L.255-9 und R.255-8 bis 255-17 Code des communes
- 3) Diese Übertragung von Aufgaben auf einzelne Gemeinden ist möglich nach art. L.165-15 Code des communes, ggf. i.V.m. art. L.172-7 al.1er Code des communes; zu mißbräuchlichen Transaktionen in Saint-Quentin-en-Yvelines s. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1323
- 4) Art. L.253-7 Code des communes, ggf. i.V.m. art. L.255-5 Code des communes ; nach den Feststellungen der Cour des comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1322 f., scheinen aber eher die Gemeinden wohlhabend zu sein, weil ihnen - wie im Falle Evry - der Teil des Gemeindegebietes belassen wurde, aus dem im Zusammenhang mit der Errichtung der ville nouvelle die höchsten Steuereinnahmen zu erzielen sind, um ihnen den Beitritt zu einem S.C.A. schmackhaft zu machen

3.1.1.6.3. Finanzielle Vergünstigungen für die Gemeindeverbände

Hinsichtlich ihrer Einnahmen genießen syndicat communautaire d'aménagement, communauté urbaine und ensemble urbain eine Reihe von Vergünstigungen gegenüber normalen Gemeinden.

Die Zuweisungen, die die Gemeindeverbände an Stelle der einzelnen Gemeinden aus den Einnahmen der Einkommenssteuer erhalten (versement représentatif de la taxe sur les salaires, V.R.T.S.) und die normalerweise nach der in einer Gemeinde lebenden Bevölkerungszahl bemessen werden, errechnen sich im Falle der villes nouvelles nach einer fiktiven Bevölkerungszahl. Zwar gilt dieses System für jede Gemeinde, die sich in raschem Wachstum befindet, grundsätzlich wird jedoch der tatsächlichen Bevölkerung nur eine fiktive Bevölkerungszahl hinzugerechnet, die dem Vierfachen der im Bau befindlichen Wohnungen entspricht¹⁾, während im Falle der villes nouvelles das Sechsfache der im Bau befindlichen Wohnungen berücksichtigt wird²⁾. Darüber hinaus erfolgt eine jährliche Bevölkerungszählung gegenüber einer Zählung, die in Gemeinden mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten normalerweise nur alle zwei Jahre erfolgt, wobei daneben noch die Voraussetzung entfällt,

1) Art. R.114-5 Code des communes

2) Art. R.255-3 al.2 und R.256-2 Code des communes
jeweils in Verbindung mit art. L.255-8 al.2 und
L.256-4 al.2 Code des communes (für ensemble urbain)

daß eine bestimmte Mindestentwicklung der Bevölkerung vorliegen muß¹⁾. Auf diese Weise erhöhen sich die Einnahmen aus dem V.R.T.S., die insgesamt einen bedeutenden Teil der Einnahmen der Gemeinden ausmachen, um ungefähr 30 bis 45 %²⁾.

Das gleiche System der Berücksichtigung einer fiktiven Bevölkerungszahl gilt für die Garantiezubeweisungen hinsichtlich der alten *taxe locale* sowie die Zubeweisungen aus dem *fonds d'égalisation des charges des communes* (F.E.C.) der Pariser Region (art. L.255-8, 263-17 und 263-18 *Code des communes*)³⁾, sowie für alle Zuschüsse, die an ein demographisches Kriterium geknüpft sind (art. L.255-8 al.2 *Code des communes*)⁴⁾.

Um eine allmähliche Angleichung des unterschiedlichen Abgabenniveaus in den zu verschiedenen Gemeinden gehörenden Teilen der *zone d'agglomération* zu ermöglichen, gewährt der Staat eine Beihilfe, die fünf Jahre hindurch gezahlt wird und degressiv gestaffelt ist. Damit kommen die drei Gemeindeverbände in den Genuß einer Vergünstigung, die sonst nur Gemeinden gewährt wird,

1) Art. R.255-4 bis 255-7 *Code des communes* einerseits, art. R.114-3 und 114-7 *Code des communes* andererseits

2) Auboyneau, *Les villes nouvelles*, *Revue du trésor* n° 12 (décembre 1975), 8; Brissy, *Les villes nouvelles*, S.175

3) Zu den Einzelheiten des Systems vgl. Boucly, *Organisation administrative*, S.23 f.; Brissy, a.a.O., S.175 f.

4) Von Seiten der Gebietskörperschaften wird kritisch vermerkt, daß die Berücksichtigung einer fiktiven Bevölkerungszahl in den *villes nouvelles* bei der Verteilung der Mittel zu Lasten der übrigen Gemeinden geht, vgl. *Les villes nouvelles*, *Départements et Communes*, juillet-août 1972, 258

die fusioniert haben¹⁾.

Trotz dieser Reihe von Vergünstigungen ging man von Anfang an von der realistischen Annahme aus, daß die Haushalte der Gemeindeverbände über Jahre hinweg bedeutende Deckungslücken aufweisen werden. Das Gesetz sieht daher vor, daß die Gemeindeverbände in den Genuß von Kapitalausstattungen ("dotations en capital") gelangen, die vom Staat zu gewähren sind (art. L.257-1 Code des communes). Die erforderlichen Ausführungsdekrete zu dieser Bestimmung sind jedoch bis zum heutigen Tag noch nicht ergangen. Bisher hat sich der Staat nur zu vorläufigen Maßnahmen entschließen können, die in engem Zusammenhang mit einzelnen Erschließungsarbeiten stehen und daher an entsprechender Stelle dargestellt werden²⁾. Die bisher gewährten Vergünstigungen, die die Kapitalausstattungen vorläufig ersetzen sollen, werden jedoch von dem betroffenen Gemeindeverbänden als unzureichend angesehen³⁾.

-
- 1) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, J.O. 18 juillet 1971, p.7091, art.13, und art.1638 C.G.I. in Verbindung mit loi des finances rectificative du 23 décembre 1972, J.O. 27 décembre 1972, p.13476, art.12
 - 2) Allerdings macht das Gesetz die Gewährung der Kapitalausstattungen vom Vorliegen von Finanzierungsplänen abhängig, die für die Entwicklung der agglomération nouvelle aufgestellt werden sollen; darauf weist der ministre de l'Economie et des Finances im Anschluß an eine entsprechende Kritik der Cour des Comptes hin, Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.227; Boucly, Organisation administrative, S.24
 - 3) So die Kritik des Kongresses der S.C.A. von 1976 in Saint-Quentin-en-Yvelines, Le Monde 26 mai 1976, 36; s. auch Molle, Des financements nouveaux pour les cités nouvelles, Le Monde 23 mars 1976, 28

3.1.2. Die Beteiligung eines Entwicklungsträgers

Trotz der finanziellen Vergünstigungen, die die Gemeindeverbände erhalten, sind sie nicht in der Lage, die Planung und Realisierung einer ville nouvelle selbst durchzuführen. Die französischen Gemeinden, die schon nicht einfache Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen der Z.U.P. eigenverantwortlich durchzuführen vermögen¹⁾, stünden vor unüberwindbaren Schwierigkeiten, wenn sie alleinverantwortlich die Errichtung einer ville nouvelle übernehmen sollten²⁾.

Die Maßnahmen, die in einer ville nouvelle durchzuführen sind, übersteigen den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und ihrer Zusammenschlüsse. Eine Vielzahl weiterer öffentlicher und privater Aufgabenträger ist an der Errichtung einer ville nouvelle beteiligt. Eine in sich geschlossene Planung und die Durchführung sämtlicher erforderlichen Maßnahmen ist daher am zweckmäßigsten einem einzigen leistungsfähigen Entwicklungsträger zu übertragen.³⁾

3.1.2.1. Die bereits vorhandenen Organismen

Unmittelbar nach der Veröffentlichung des S.D.A.U.R.P. konnte ein 1962 gegründeter Organismus, die *Agence fon-*

1) S. oben S.47

2) *"... la faiblesse des collectivités rurales et leur incapacité en ce qui concerne la technique du développement urbain interdisent de leur confier une responsabilité exclusive en la matière et incitent à leur associer des experts"*, Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P. 1972, 101

3) Vgl. dazu Brenas, Statut juridique, in : *Expérience française*, S. 181 f.; Brissy, *Les villes nouvelles*, S.189

cière et technique de la région parisienne (A.F.T.R.P.)¹⁾, in den für die villes nouvelles vorgesehenen Gebieten die ersten Grunderwerbsmaßnahmen durchführen²⁾. Nach ihrem Gründungsdekret hat die A.F.T.R.P. zur Aufgabe, in der gesamten Pariser Region Grundstücke zu erwerben, die für die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen, für die Errichtung öffentlicher und sonstiger Einrichtungen von allgemeinem Interesse benötigt werden³⁾.

In den villes nouvelles der Provinz konnte man lediglich in Le Vaudreuil auf eine vorhandene Institution zurückgreifen, die nach ihren Statuten in der Lage war, die ersten erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. Dem 1968 gegründeten *Etablissement public de la Basse-Seine* (E.P.B.S.) obliegt generell die Aufgabe, alle Bodenmaßnahmen vorzunehmen, die zur Realisierung der Entwicklungsleitlinien an der unteren Seine erforderlich sind⁴⁾. Wie die A.F.T.R.P. in der Pariser Region nahm das E.P.B.S. die ersten Ankäufe von Grundstücken vor, die für die Realisierung der ville nouvelle Le Vaudreuil auf Grund des Grundsatzbeschlusses des comité interministériel d'aménagement du territoire vom 27. Januar 1968 benötigt wurden.

- 1) Décret n° 62-479 du 14 avril 1962, J.O. 18 avril 1962, p.4029, geändert durch décret n° 67-312 du 1er avril 1967, J.O. 5 avril 1967, p.3354 und décret n° 68-640 du 10 juillet 1968, J.O. 13 juillet 1968, p.6690
- 2) Vgl. Boucly, Organisation administrative, S.9
- 3) Décret n° 62-479, art. 1^{er} al. 1^{er}
- 4) Décret n° 68-376 du 26 avril 1968, J.O. 28 avril 1968, p.4335, art. 1^{er} al. 2, vgl. dazu Heymann, Extension, S. 42; Brissy, Les villes nouvelles, S. 63; Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), 96; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 75

3.1.2.2. Die missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles

Die genannten établissements publics haben einen räumlichen Zuständigkeitsbereich, der über die fünf villes nouvelles der Pariser Region und Le Vaudreuil erheblich hinausgeht. Die Maßnahmen im Zusammenhang mit den villes nouvelles bildeten daher auch nur einen wenn auch den bedeutenderen Teil ihrer Aktivitäten¹⁾. Die beiden établissements publics wurden "vor Ort" unterstützt von *missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles* (M.E.A.V.N.), die nach und nach für jede ville nouvelle eingerichtet wurden. Die missions d'études hatten keinen institutionalisierten Charakter. Ihre Konstituierung vollzog sich in den Jahren 1966 bis 1969 durch die Ernennung von Leitern dieser Organismen durch den Premierminister²⁾, wie es in ähnlich lautenden Direktiven der Premierminister Pompidou und Couve de Murville vom 4. April 1966 und 24. Oktober 1968 angekündigt worden war³⁾. Nach dem Wortlaut der directive du 4. avril 1966 hatten die missions die Aufgabe, bis zur Gründung eines endgültigen Entwicklungsträgers die erforderlichen Untersuchungen in Bezug auf Städtebau, Erschließung und öffentliche Einrichtungen fortzusetzen, Maßnahmen zum Grunderwerb

- 1) Die Maßnahmen in den villes nouvelles machen den größten Teil der Aktivitäten der A.F.T.R.P. aus, Hortus, L'agence foncière et technique, B.I.R.P. n° 18 (juin 1975), 24
- 2) Im einzelnen wurden die M.E.A.V.N. gegründet im Juli 1966 für Evry und Cergy-Pontoise, im Dezember 1967 für St. Quentin-en-Yvelines, im April 1968 für Lille-Est, im Oktober 1968 für Le Vaudreuil, im Februar 1969 für Isle-d'Abeau, im Mai 1969 für Marne-la-Vallée und im Juni 1969 für Melun-Sénart und rives de l'étang de Berre, vgl. Merlin, Villes nouvelles N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 36
- 3) Directive n° 226/SG du 4 avril 1966 (Premier ministre), teilweise abgedruckt bei Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S. 63 ff., und directive n° 13 093 SG du 24 octobre 1968 (Premier ministre)

und erste Erschließungsarbeiten in die Wege zu leiten und zu koordinieren und einen vorläufigen Finanzierungs- und Zeitplan für die ville nouvelle auszuarbeiten¹⁾.

In Wirklichkeit gingen die Aktivitäten der M.E.A.V.N. erheblich über die genannten Aufgaben hinaus. Sie leiteten zusätzlich die ersten Wohnungsbauprogramme ein, siedelten die ersten Betriebe an, planten die ersten öffentlichen Einrichtungen und überwachten die Obereinstimmung der Ausführung mit den Planungen²⁾.

Allgemein läßt sich sagen, daß das Tätigwerden der missions d'études gekennzeichnet war durch ein starkes Auseinanderklaffen zwischen der Tragweite ihrer Tätigkeit und ihrer rechtlichen Struktur. Einerseits legten sie durch ihre Arbeiten die Entwicklung der ville nouvelle weitgehend faktisch fest, andererseits fehlte ihnen jegliche Rechtsfähigkeit und demokratische Legitimation, die ihrer Bedeutung gerecht würde. Außer den genannten Direktiven existierte kein offizieller Text, auf dem ihre Existenz basiert³⁾.

Infolgedessen besaßen die M.E.A.V.N. weder eigenes Personal, noch verfügten sie über eigene Mittel. Die Mitarbeiter, die der vom Premierminister ernannte Leiter frei auswählen konnte⁴⁾, waren in der Pariser Region

1) Directive n°226/SG, abgedruckt bei Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.65

2) Merlin, Les Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 37

3) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.44; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 445

4) Brissy, a.a.O., S.40

dem I.A.U.R.P. oder der A.F.T.R.P., aus deren Reihen sie sich zumeist rekrutierten, und in der Provinz der jeweiligen direction régionale de l'Équipement angegliedert¹⁾. Die einzelnen missions, die je nach dem Stadium der Arbeiten 20 bis 60 Mitarbeiter beschäftigten²⁾, setzten sich aus Architekten, Stadtplanern, Ingenieuren, Verwaltungsbeamten, Betriebswirten, Geographen, Soziologen, Landschaftsarchitekten und Verwaltungsfachleuten zusammen³⁾. Sie arbeiteten, obwohl von der Zentralverwaltung eingesetzt, in völlig unbürokratischer Weise zusammen⁴⁾ und bildeten so einen Teil der in Frankreich seit längerer Zeit gerade im Planungswesen sich herausbildenden "administration de mission"⁵⁾.

Die fehlende Rechtsfähigkeit erschwerte insbesondere die Bewirtschaftung der erforderlichen Mittel. Zwar wurde in den Staatshaushalt seit 1966 beim ministère de l'Économie et des Finances ein Kapitel "aide aux villes nouvelles" (Kapitel 65-01) eingestellt, aus dem die Verwaltungsausgaben der M.E.A.V.N. bezahlt werden konnten⁶⁾. Die

- 1) Directive n° 13 093 SG du 24 octobre 1968 (Premier ministre)
- 2) Vgl. Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 848; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.10; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 225
- 3) Vgl. Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in : Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.394 u.442
- 4) Zur Arbeitsweise der M.E.A.V.N. s. Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, S.32 u.39
- 5) Brissy, Les villes nouvelles, S. 35; zur administration de mission vgl. etwa Debbasch, Science administrative, S.401 ff.; Autexier/Heppenheimer, Essai de définition de l'administration de mission, B.I.I.A.P. 1971, 267 ff.
- 6) Während des V. Planes (1966-1970) wurden auf diese Weise insgesamt 150 Mio. Frs. zur Verfügung gestellt, vgl. Rouillier, a.a.O., S.10

entsprechenden Zahlungen mußten in der Pariser Region jedoch über das I.A.U.R.P. und die A.F.T.R.P. abgewickelt werden, die allein einen Rechtsstatus hatten : das I.A.U.R.P. verwaltete die Mittel für die allgemeinen Untersuchungen, während der Grunderwerb und die Erschließungsmaßnahmen finanziell über die A.F.T.R.P. abgewickelt wurden. Die Verwaltungskosten der missions d'études wurden von den beiden Institutionen zu gleichen Teilen getragen¹⁾. In der Provinz liefen die entsprechenden Mittel über die services régionaux de l'Equipement²⁾.

Daß die französische Regierung in dieser Phase des Entstehens der villes nouvelles diese und keine verbindliche Form der Trägerschaft gewählt hat, ist damit zu erklären, daß das Prinzip der villes nouvelles insbesondere in der Pariser Region bei den Gemeinden politisch keineswegs unumstritten war³⁾. Die Regierung neigte daher dazu, eher vorsichtig bei der Verwirklichung des S.D.A.U.R.P. vorzugehen. Auch die jeweilige "prise en considération", der bis dahin einzig offizielle Akt bezüglich der villes nouvelles, hatte noch keine nach außen verbindliche Entscheidung der Regierung gebracht. Außerdem waren weder das S.D.A.U.R.P. noch die S.D.A.A.M. der O.R.E.A.M. in Kraft getreten⁴⁾. Regierung und préfet der Pariser Region waren daher zunächst bemüht, die Idee der villes nouvelles vor Ort in Fakten umzusetzen

1) Vgl. Laviolle, Evry : premier bilan, S. 56; Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 848

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S. 44

3) S. S. 74 f.

4) Vgl. dazu Brissy, a.a.O., S. 40

und sie damit weiteren Diskussionen zu entziehen¹⁾.

Der Weg über die einzelnen mission d'études konnte aber keine endgültige Lösung der Frage des Entwicklungsträgers bringen. Je mehr die einzelne ville nouvelle dem Stadium der reinen Planung entwuchs und sich ihre Umsetzung in die Wirklichkeit vollzog, desto mehr wurden die in ihrer inneren Struktur liegenden Behinderungen ein Hemmschuh für die gesamte Entwicklung der ville nouvelle.

3.1.2.3. Die endgültige Beauftragung eines Entwicklungsträgers

3.1.2.3.1. Die vorhandenen Möglichkeiten

Nach dem allgemeinen, für alle Entwicklungsmaßnahmen anwendbaren Recht kommen als Entwicklungsträger sowohl eine société d'économie mixte als auch ein établissement public in Betracht. Art. L.321-1 C.urb.²⁾ führt die Errichtung einer "agglomération nouvelle" als Tätigkeitsfeld dieser Organismen ausdrücklich auf. Bisher hatten sich die Gemeinden, vor allem im Rahmen der Z.U.P., der société d'économie mixte bedient³⁾. Folgerichtig sah daher auch die loi Boscher in art.10 (jetzt art. L.172-5 Code des communes) vor, daß die syndicats communaux d'aménagement und communautés urbaines mit einem

1) Brissy, Les villes nouvelles, S.128

2) Früher art. 78-1 C.U.H.

3) S. S.51 f.

der beiden in art. L.321-1 C.urb. vorgesehenen Organismen einen Vertrag abschließen können, in dem dieser mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragt wird, die für die Entwicklung der villes nouvelles erforderlich und für deren Ausführung die Gemeindeverbände zuständig sind.

Tatsächlich hatten aber die nach der loi Boscher gebildeten Gemeindeverbände keine Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl des Entwicklungsträgers. Die Regierung hatte sich nämlich, wie aus der directive n° 13 093 S.G. des Premierministers vom 24. Oktober 1968 ersichtlich ist, ausschließlich für die Beauftragung von *établissements publics d'aménagement* (E.P.A.) entschieden. Den Gemeindeverbänden verblieb nach ihrer Gründung in den Jahren 1972 bis 1974 darüber hinaus auch deshalb keine Wahl, weil in den einzelnen villes nouvelles, mit Ausnahme der rives de l'étang de Berre und von Sénart-Villeneuve, bereits vor Bildung der syndicats communautaires und des ensemble urbain Le Vaudreuil établissements publics von der Regierung eingesetzt worden waren¹⁾.

- 1) Die einzelnen E.P.A. wurden durch décret en Conseil d'Etat gegründet : für Lille-Est décret n° 69-326 du 11 avril 1969, J.O. 12 avril 1969, p.3595, für Evry décret n° 69-356 du 12 avril 1969, J.O. 22 avril 1969, p.4022, für Cergy-Pontoise décret n° 69-358 du 16 avril 1969, J.O. 22 avril 1969, p. 4024, für St.Quentin-en-Yvelines décret n° 70-974 du 21 octobre 1970, J.O. 27 octobre 1970, p. 9939, für Isle-d'Abeau décret n° 72-27 du 10 janvier 1972, J.O. 13 janvier 1972, p.573, für Le Vaudreuil décret n° 72-478 du 9 juin 1972, J.O. 15 juin 1972, p.6061, für Marne-la-Vallée décret n° 72-770 du 17 août 1972, J.O. 24 août 1972, p.9096, für rives de l'étang de Berre décret n° 73-240 du 6 mars 1973, J.O. 7 mars 1973, p.2516, für Melun-Sénart décret n° 73-968 du 15 octobre 1973, J.O. 17 octobre 1973, p. 11188

Vor der Gründung der établissements publics in den villes nouvelles war dieses Modell im Bereich des Städtebaus vom Staat nur da eingesetzt worden, wo Projekte von nationaler Tragweite und Grunderwerbs- und Erschließungsmaßnahmen von bedeutendem Umfang in Rede standen¹⁾ und der Staat sich besondere Rechte vorbehalten wollte^{2) 3)}.

Die gleichen Erwägungen gelten für die villes nouvelles. Der Umfang der erforderlichen Maßnahmen verbietet es, daß die zumeist ländlichen und finanzschwachen Gemeinden das finanzielle Risiko wie im Falle der société d'économie mixte in Form der Übernahme von Bürgschaften selbst tragen⁴⁾. Darüber hinaus entsprechen die villes nouvelles in Frankreich überwiegend einem nationalen oder zumindest regionalen Interesse, das es verbietet, die Initiative zur Gründung eines Entwicklungsträgers den Gebietskörperschaften zu überlassen⁵⁾. Die Gebietskörperschaften müssen nämlich in einem Konzessionsvertrag der société mixte die Durchführung der Arbeiten

1) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.247

2) Vgl. Heymann, Extension, S.42; so auch directive n° 13 093 S.G. du 24 octobre 1968 (Premier ministre)

3) Bekanntestes Beispiel ist das 1958 gegründete Etablissement public d'aménagement de la Défense, dem die Planung und Errichtung des Verwaltungs- und Geschäftszentrums der Défense im Westen von Paris obliegt

4) Vgl. Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.20; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 37; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 226

5) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.196; Roullier, a.a.O., S.20; Merlin, a.a.O., 37; Adlerstein, a.a.O., 226

übertragen¹⁾, während ein établissement public d'aménagement bereits durch das Gründungsdekret mit einer Reihe von Befugnissen ausgestattet ist²⁾.

Allerdings ist der Einfluß der Gemeinden in einem établissement public merklich geringer als in einer société d'économie mixte. Während bei einer S.E.M. die Gebietskörperschaften mindestens 50 % des Kapitals innehaben müssen (art. R.321-17 al. 3 C.urb.), steht ihnen nur zusammen mit anderen établissements publics im conseil d'administration eines établissement public d'aménagement die Hälfte der Sitze zu (art. R.321-6)³⁾. Das Bestreben des Staates, mit der Einsetzung der établissements publics auf die Entwicklung der villes nouvelles in stärkerem Maße Einfluß zu nehmen, als ihm das bei einer société d'économie mixte möglich ist, erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß sich der Staat vor allem in finanzieller Hinsicht stärker als bei sonstigen städtebaulichen Vorhaben engagiert⁴⁾.

1) S. S.48

2) Damit sind die établissements publics sog. aménageur de droit, Brissy, Les villes nouvelles, S.194

3) In der bis décret n° 77-863 du 26 juillet 1977, J.O. 29 juillet 1977, p.3978 geltenden Fassung; gemeindefreundlichere Entwicklungsträger für die villes nouvelles werden insbesondere von den Linksparteien verlangt; für die Verwendung von sociétés d'économie mixte ist der sozialistische Bürgermeister von Marseille Gaston Defferre, vgl. Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.388; für sog. agences techniques des villes nouvelles, die den durch Gesetz vom 31. Dezember 1967 eingeführten "agences d'agglomération" nachgebildet werden sollen, Proposition de loi (parti socialiste), Ass.Nat.Doc. parl., n° 1859, 30 juin 1975, p.5

4) Vgl. Brenas, Statut juridique, in: Expérience Française, S.182

3.1.2.3.2. Interne Struktur der établissements publics d'aménagement

Das Ausmaß des Einflusses, den der Staat über den Entwicklungsträger auf die Gestaltung der villes nouvelles nehmen will, wird aus einer genaueren Untersuchung der internen Verfassung der établissements publics deutlich.

Bei den Entwicklungsträgern in den villes nouvelles handelt es sich um établissements publics industriels et commerciaux, die Rechtsfähigkeit besitzen (art. R. 321-2 C.urb). Das Institut des établissement public findet keine direkte Parallele in deutschen Institutionen. Negativ ausgedrückt handelt es sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Gebietskörperschaften¹⁾; der Begriff umfaßt daher sowohl Körperschaften als auch Anstalten des öffentlichen Rechts nach der deutschen Terminologie²⁾. Die Einstufung der établissements publics d'aménagement als établissements publics industriels et commerciaux stellt sie den établissements publics administratifs ge-

1) Vgl. dazu Siedentopf, Interkommunale Zusammenarbeit, Städtetag 1967, 309; Constantinesco/Hübner, Einführung in das französische Recht, S.62

2) Constantinesco/Hübner, a.a.O., S.62 übersetzen mit "öffentliche Anstalt", ebenso verwendet Fromont in seiner Übersetzung des Lehrbuches von Forsthoff, Traité de droit administratif allemand, S.708 ff. für die deutschen Anstalten des öffentlichen Rechts den Begriff "établissement public", während für die Körperschaften der Begriff "collectivité publique" verwendet wird, a.a.O., S.698 ff; Friedmann, Gouvernemental (Public) Enterprises, in: International encyclopedia of comparative law, Vol. XII, ch.13, S.17, sieht in der deutschen Anstalt das Gegenstück zum établissement public; nach Bruns, Regionalisierung in Frankreich, VerwArch. 1974, 244 f., umfaßt der Begriff sowohl die "öffentlich-rechtliche Körperschaft" als auch die "öffentlich-rechtliche Anstalt"

genüber¹⁾. Die établissements publics à caractère industriel et commercial sind in ihrem Handeln beweglicher als die établissements publics administratifs. Sie werden nach außen nach zivilrechtlichen Grundsätzen tätig²⁾, ihr Personal unterliegt mit Ausnahme des Direktors und des Leiters des Rechnungswesens dem Zivilrecht³⁾, das Rechnungswesen selbst ist in größerem Umfang zivilrechtlichen Prinzipien unterworfen⁴⁾, und der Grundsatz der Spezialität, dem die établissements publics grundsätzlich unterworfen sind, ist zugunsten einer größeren Flexibilität insbesondere im kommerziellen Bereich durchbrochen⁵⁾.

Die conseils d'administration der établissements publics d'aménagement in den villes nouvelles haben insgesamt 14 Mitglieder, von denen sieben durch verschiedene Ministerien bestellt werden⁶⁾. Lediglich im conseil d'administration des E.P.A. der ville nouvelle des rives de l'étang de Berre besitzen die Vertreter der Gebietskörperschaften eine Mehrheit⁷⁾. Die Gebietskörper-

1) Zur Abgrenzung s. de Laubadère, Traité, Bd.4., S.209 f.

2) Vgl. Plagnet, J.Cl.A. fasc.135, n° 42

3) Vgl. de Laubadère, a.a.O., S.211; Théron, Recherche sur la notion d'établissement public, S.69

4) Vgl. Théron, a.a.O., S.79 und 179

5) Vgl. de Laubadère, a.a.O., S.218; Plagnet, a.a.O., n° 42

6) Davon stellen das ministère de l'Intérieur, das ministère de l'Economie et des Finances und das ministère de l'Équipement je 2 und das Secrétariat d'Etat à la Culture, bzw. das ministère de la Qualité de la vie, einen Vertreter, vgl. Boucly, Organisation administrative, S.7; Molle, Réformes indispensables et urgentes, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976); 35

7) Hier hat der conseil d'administration lediglich 11 Mitglieder, vgl. décret n° 73-240 du 6 mars 1973, art.5

schaften teilen sich die verbleibenden sieben Sitze mit den betreffenden départements und Regionen¹⁾. Trotz der Tatsache, daß der bei Stimmgleichheit ausschlaggebende Präsident immer ein Vertreter der Gebietskörperschaften ist²⁾, sichert die fehlende Homogenität der Gebietskörperschaften dem Staat die beherrschende Stellung im conseil d'administration³⁾. Neben dem zu geringen Einfluß der Vertreter der Gebietskörperschaften im conseil d'administration⁴⁾ wird allgemein gerügt, daß nach den gesetzlichen Bestimmungen kein Vertreter der syndicats communautaires d'aménagement oder der anderen Gemeindeverbände von Amts wegen einen Sitz im conseil d'administration der établissements publics hat⁵⁾.

Der Leiter des établissement public, der für die Ausführung der Beschlüsse des conseil d'administration und die laufenden Geschäfte verantwortlich ist, wird vom ministre de l'Équipement et du Logement und nicht

-
- 1) Boucly, Organisation administrative, S.7; Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.71; Molle, Réformes indispensables et urgentes, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 35 ff.
 - 2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.205; Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 226
 - 3) Vgl. dazu etwa Heymann, Extension, S.42; Bourjol, La réforme municipale, S.297
 - 4) So forderte der Kongreß der S.C.A. 1975, daß der Anteil der Gemeindevertreter in den conseils d'administration vergrößert wird, vgl. Le Monde 29 mai 1975, 40; s. auch Proposition de loi (parti communiste), Ass. Nat.Doc.parl., n° 2164, 7 avril 1976, p.6; Bodiguel/Faure, a.a.O., S.71
 - 5) S. etwa Boucly, a.a.O., S.29 Anm.1; Proposition de loi (Boscher), Ass.Nat.Doc.parl., n° 1591, 29 avril 1975, p.2; Vivre ensemble, Bd.1, S.251; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 82; Boscher, Pleins feux sur les villes nouvelles, Promotions n° 99, 36; Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 129; Molle, a.a.O., 37

vom conseil d'administration ernannt¹⁾. In allen Fällen ernannte der Minister die Leiter der missions d'études auch zu Leitern der E.P.A.²⁾. Das Personal dieser Organismen setzt sich ebenfalls zum größten Teil aus den früheren Mitarbeitern der M.E.A.V.N. zusammen³⁾. Die Techniker und Fachleute der établissements publics haben im wesentlichen allein die erforderlichen Fachkompetenz in den städtebaulichen Fragen. Der conseil d'administration beschäftigt sich damit nur in Ausnahmefällen⁴⁾, seine Tätigkeit beschränkt sich fast ausschließlich auf die ihm ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Verwaltung und der Finanzen⁵⁾.

3.1.2.3.3. Aufgaben der établissements publics d'aménagement

Die Aufgaben eines E.P.A. werden durch das Gründungsdekret festgelegt. Darin wird es damit beauftragt, "*de procéder à toutes opérations de nature à faciliter l'aménagement d'une agglomération nouvelle*". Diese allgemein-

1) So die Bestimmungen in den Gründungsdekreten der einzelnen établissements publics, vgl. etwa decret n° 72-27, art.11

2) Vgl. Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 848; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 37

3) Brissy, Les villes nouvelles, S.209

4) Vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.61

5) Brissy, a.a.O., S.206; diese Feststellungen bestätigte der damalige Generalsekretär des établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau B. Centlivre in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 5. Juni 1975

gehaltene Formulierung umfaßt konkret den Erwerb der erforderlichen Grundstücke, die Erschließung des Geländes und seine spätere Wiederveräußerung. Dagegen gehört es nicht zu den Aufgaben des Entwicklungsträgers, selbst Wohnungen oder Anlagen für Gewerbebetriebe zu errichten¹⁾.

Hierin unterscheidet sich das *établissement public d'aménagement* nicht nur von einem nach § 55 StBauFG von einer Gemeinde beauftragten Entwicklungsträger, der als Unternehmen im Sinne von § 34 Abs.1 StBauFG in der Regel auch selbst insbesondere Wohnungen baut²⁾, sondern vor allem auch von der *development corporation* des britischen *New Towns Act 1946*. Gerade an den Erfahrungen, die in Großbritannien bei der Entwicklung der *new towns* mit den *development corporations* gemacht worden waren, hatten sich die französischen Überlegungen bei der Suche nach einem geeigneten Entwicklungsträger orientiert. Die *development corporations* kaufen Grundstücke an, erschließen sie und erstellen alle Gebäude, die für Wohn- und Gewerbe Zwecke und für öffentliche Einrichtungen benötigt werden³⁾. Trotz der guten Erfahrungen mit diesem Modell⁴⁾, sah man sich in Frankreich aufgrund der öffent-

1) Vgl. Boucly, *Organisation administrative*, S.9; Lacaze, *Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport* n° 79-80 (juin-juillet 1973), 19

2) Diese Unternehmen dürfen lediglich zur Vermeidung von Interessenkollisionen und aus Gründen des Wettbewerbs nicht selbst als Bauunternehmer tätig sein, vgl. Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz), BT-Drucks. VI/510, S.42

3) Section 2, *New Towns Act 1946*, Halsbury, *Statutes of England*, 2.Aufl., Bd.25, S.427

4) Vgl. dazu den früheren Leiter des I.A.U.R.P. Merlin, der eingehende Untersuchungen der Erfahrungen mit neuen Städten im Ausland vorgenommen hatte, *Le rôle des villes nouvelles*, M.T.P. 29 octobre 1975, 56

lich-rechtlichen Bestimmungen, die es den Gemeinden untersagen, größere Projekte unmittelbar auszuführen¹⁾, gezwungen, von einer solch weitgehenden Zusammenfassung von Zuständigkeiten in einem einzigen Organismus abzu- sehen²⁾.

Grundsätzlich beschränkt sich der Zuständigkeitsbereich der établissements publics auf ein Gebiet, das im An- hang zum Gründungsdekret festgelegt wird. Diese sog. zone opérationnelle ist in der Regel wesentlich kleiner als der Bereich, auf den sich die Untersuchungen der missions d'études bezogen³⁾. Die relative Beschränkung des Gebietes, in dem das jeweilige établissement public tätig werden kann, erklärt sich daraus, daß der Staat an dem Entwicklungsträger und damit auch an den Ent- scheidungen über die Gestalt der ville nouvelle nur die Gemeinden beteiligen wollte, von denen die Regierung

1) "... bouleverserait... tout notre droit public, dont les règles administratives et financières interdisent pratiquement aux collectivités locales de mener 'en direct' des opérations dont beaucoup d'aspects re- lèvent du droit privé", Roullier, Problèmes adminis- tratifs et financiers, Technique et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Equipe- ment, S.19; ebenso ders., Villes nouvelles et organi- sation administrative, Promotions n° 99, 13; Rapport équipement urbain (V^e Plan), S.48

2) Von einem geringeren Grad der Konzentrierung von Ver- antwortlichkeiten im städtebaulichen Bereich versprach man sich auch eine Verbesserung der Qualität des Städte- baus selbst, vgl. Roullier, Villes nouvelles et orga- nisation administrative, a.a.O., 13, und Minister Galley auf dem 1. Internationalen Kongreß für neue Städte im November 1975 in Paris, L'évolution de la politique urbaine, M.T.P. 22 novembre 1975, 49

3) So betraf z.B. die zone d'études der M.E.A.V.N. von Evry insgesamt 14 Gemeinden, während die zone opé- rationnelle des E.P.A. nur 4 Gemeinden erfaßt, vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.207

eine positive Einstellung gegenüber der betreffenden ville nouvelle erwarten konnte. Städtebauliche Erwägungen traten demgegenüber in den Hintergrund¹⁾. Lediglich in Melun-Sénart und Le Vaudreuil werden sämtliche Gemeinden, die ganz oder teilweise innerhalb einer Z.A.N. liegen, auch vom Zuständigkeitsbereich des E.P.A. erfaßt.

Die Beschränkung des Zuständigkeitsbereiches des E.P.A. der rives de l'étang de Berre (E.P.A.R.E.B.) auf einige wenige, im Sinne der Regierung politisch zuverlässige Gemeinden hat dazu geführt, daß zusätzlich ein Organismus gegründet werden mußte, der in geringerem Maße institutionalisiert ist und dem die Koordinierung der Maßnahmen der verschiedenen staatlichen Behörden, die Planung der öffentlichen Einrichtungen und die Ermittlung des öffentlichen Finanzbedarfs in der Gesamtheit der Gemeinden obliegt, die von dem Industrie- und Hafenkomplex Fos-Etang-de-Berre betroffen sind. Es handelt sich um die mission interministérielle pour l'aménagement de la région de Fos-Etang-de-Berre (M.I.A.F.E.B.), die unmittelbar dem préfet unterstellt ist und die keine institutionalisierten Beziehungen zu den betroffenen Gemeinden hat²⁾.

Die Größe der zone opérationnelle ist deshalb von Bedeutung, weil ein établissement public außerhalb dieses Gebietes aufgrund eigener Kompetenz nur diejenigen Maß-

1) Vgl. dazu Brissy, Les villes nouvelles, S.203; Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd. 7 (1974), S.384

2) Zu den Aufgaben der M.I.A.F.E.B., vgl. Vieille, a.a.O., S.404; Mallet, Les embarras de Fos, Le Monde 31 mars 1973, 33; Cultiaux, Fos-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 50

nahmen durchführen kann, die zur Erschließung der ville nouvelle erforderlich sind ("*nécessaire à cet aménagement*")¹⁾. Diese Möglichkeiten der E.P.A. werden restriktiv ausgelegt und kommen praktisch nur bei Verkehrswegen oder Versorgungsleitungen zum Tragen. Darüber hinaus ist die Ausführung von Arbeiten außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des E.P.A. nur im Wege einer Vereinbarung nach art. R.321-2o C.urb. möglich, wozu die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Gemeinde erforderlich ist. Im Übrigen wurde bisher von dieser Möglichkeit nur relativ wenig Gebrauch gemacht, was zum Teil auch politische Ursachen hat²⁾.

3.1.2.4. Die Beziehungen der E.P.A. zu den Gemeindeverbänden

3.1.2.4.1. Vertrag nach art. L.172-5 Code des communes

Innerhalb der zone opérationnelle kann das établissement public aufgrund eigener Zuständigkeit die ihm durch das Gründungsdekret zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen. Ihr Umfang ist jedoch ebenfalls nur beschränkt.

1) Vgl. etwa décret n° 72-27, art. 3 lit.a) für Isle-d'Abeau

2) Vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.73 f; Brissy, Les villes nouvelles, S.208; Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974) S.404; die Übertragung von Aufgaben erfolgt laut Angaben des zuständigen Mitarbeiters der groupe central des villes nouvelles in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 5. April 1978 praktisch nur von Seiten einiger Ministerien (Culture, Jeunesse et Sport)

Weitere Maßnahmen, insbesondere die Planung und Errichtung von öffentlichen Einrichtungen, für die die Gebietskörperschaften und der Staat zuständig sind, können von dem E.P.A. nur ausgeführt werden, wenn sie von dem entsprechenden Aufgabenträger ausdrücklich zur Ausführung dem *établissement public* übertragen wurden. Im Mittelpunkt stehen hier die vertraglichen Beziehungen zwischen dem E.P.A. und den Gemeindeverbänden.

Nach art. L.172-5 Code des communes sind die *syndicats communautaires* und die nach der loi Boscher gebildeten *communautés urbaines* verpflichtet, innerhalb von vier Monaten nach Gründung eines solchen Verbandes mit dem vorhandenen *établissement public*¹⁾ einen Vertrag zu schließen. Ein solcher Vertrag muß ausdrücklich genehmigt werden, sofern er nicht einem von der Regierung erarbeiteten Mustervertrag entspricht (art. L.172-5 al.2 Code des communes)²⁾. Die Nichteinhaltung der Frist ist durch die zwangsweise Errichtung eines *ensemble urbain* sanktioniert³⁾.

-
- 1) Die 4-Monats-Frist läuft ab Gründung des E.P.A., wenn dieses bei Errichtung des Gemeindeverbandes noch nicht bestand, vgl. Boucly, Organisation administrative, S.16
 - 2) Der Mustervertrag ist den art. R.172-1 bis R.172-3 Code des communes als Anlage beigelegt
 - 3) S. S.144; das *ensemble urbain du Vaudreuil* hat ebenfalls einen dem Mustervertrag entsprechenden Vertrag mit dem *établissement public* abgeschlossen, vgl. Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 355

Nach art.1 des Mustervertrages wird das établissement public im Namen und für Rechnung des syndicat communautaire und damit als dessen Vertreter hinsichtlich der dem syndicat communautaire obliegenden Aufgaben tätig¹⁾. Bei den im einzelnen aufgeführten Maßnahmen handelt es sich beispielsweise in der ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau um den Bau von Gebäuden für Verwaltungszwecke, von Straßen, Parkplätzen, der Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen, die Anlage von Parks, Wasserflächen und Erholungsgebieten, die Ver- und Entsorgung der Haushalte, die Fernsehversorgung, den Bau von Sportanlagen, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen, kulturellen Einrichtungen, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen sowie den Bau von Schulen der ersten und zweiten Stufe²⁾. Das établissement public ist befugt, diese Aufgaben an Dritte zu delegieren (art.11 des Mustervertrages); diese Möglichkeit ist für die später zu erläuternde Realisierung operativer Zonen in den villes nouvelles von Bedeutung.

Zur Ausführung der ihnen obliegenden Arbeiten besitzen die établissements publics alle Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des öffentlichen Bauwesens und können an Stelle des S.C.A. die zu den einzelnen Maßnahmen gehörenden Zuschüsse und Darlehen bean-

- 1) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.216; im Gegensatz dazu wird der Entwicklungsträger nach § 55 Abs.3 StBauFG als Treuhänder der Gemeinde tätig
- 2) Art.1 des Vertrages zwischen S.C.A. und E.P.A. in Isle-d'Abeau vom 24. April 1973

spruchen (art.16 des Mustervertrages)¹⁾. Etablissement public und syndicat communautaire d'aménagement stellen gemeinsam für jede zu erstellende Einrichtung einen Zeitplan auf, aus dem sich auch ergibt, wann das S.C.A. die erforderlichen Mittel dem E.P.A. zur Verfügung zu stellen hat (art.17 des Mustervertrages). Da das établissement public nicht für die Unterhaltung der erstellten Einrichtungen zuständig ist²⁾, werden die Anlagen nach Abnahme vom S.C.A. übernommen, das jetzt auch zur Unterhaltung verpflichtet ist (art.12 des Mustervertrages).

Zur Bestreitung der allgemeinen Verwaltungskosten erhält das établissement public von seinem Auftraggeber eine Vergütung nach einem bestimmten Pauschalsatz (art.17 al.2 des Mustervertrages).

Dem S.C.A. bleibt eine Reihe von Zuständigkeiten vorbehalten. So hat es die detaillierten Pläne bezüglich der einzelnen Einrichtungen zu billigen (art.2 des Mustervertrages), es kann die Einhaltung der zwischen dem E.P.A. und einem Dritten getroffenen Vereinbarungen bezüglich der Nutzung der verkauften und zur Verfügung gestellten Grundstücke überwachen (art.5 des Mustervertrages), einzelne Ausführungspläne (art.6 des Mustervertrages) und Verträge genehmigen, die das établissement public mit einem Dritten zur Ausführung bestimmter Arbeiten und zur Erstellung einzelner Einrichtungen

1) Verschiedene Gemeindeverbände haben sich nur dazu verpflichtet, diese Gelder selbst zu beantragen und sie an das établissement public weiterzuleiten, vgl. dazu etwa art.16 des Vertrages für Isle-d'Abeau und Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 357

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.146

schließt (art.11 des Mustervertrages).

3.1.2.4.2. Tatsächliches Gewicht der Vertragsparteien

Damit liegen nach der Konzeption der loi Boscher und des in ihrer Ausführung verfaßten Mustervertrages die eigentliche Entscheidungsbefugnis und die letzte Verantwortung bei den Gemeindeverbänden, während die établissements publics lediglich als Organe zur Ausführung und technischen Umsetzung der von den Gemeindeverbänden getroffenen Entscheidungen gelten. Die tatsächliche Verteilung der Entscheidungsgewalt zwischen den beiden Partnern ist allerdings, trotz einer gewissen Abhängigkeit der E.P.A. von den Gemeindeverbänden in Einzelfragen¹⁾, eher umgekehrt.

Bereits das Verhältnis der Gemeinden und ihrer Verbände zu den missions d'études et d'aménagement als Vorgängerinnen der établissements publics war nicht unproblematisch. Vor allem fehlte diesen Organismen jede institutionalisierte Beziehung zu den von ihren Arbeiten betroffenen Gemeinden²⁾. Trotzdem waren einzelne M.E.A.V.N. bemüht, die Gemeinden, und hier vorrangig deren Bürgermeister, von ihren Planungen in Kenntnis zu setzen und so die für den Fortgang der Arbeiten notwendigen Kontakte herzustellen³⁾.

1) Sauvaire, Modalités pratiques de création et de réalisation des villes nouvelles, A.J.P.I. 1972, 328

2) Vgl. dazu Heymann, Extension, S.42; Bonnet, Structures administratives, Gaz.Pal. 1973.2.Doct., 483

3) Vgl. Morand, Statut, J.C.P. 1971.I.2420, n^o 4; Bonnet, a.a.O., 483

Erschwert wurde der Dialog zwischen den Entwicklungsträgern und den Gemeinden durch die erwähnte ablehnende Einstellung der betroffenen Gemeinden gegenüber den ihnen durch eine Entscheidung der Regierung aufoktroierten villes nouvelles¹⁾. Man fühlte sich daher anfangs vor allem als eine Gemeinschaft von Enteigneten²⁾, von der eine konstruktive Mitarbeit kaum erwartet werden konnte. Außerdem fehlte den M.E.A.V.N. ein repräsentativer Gesprächspartner auf Seiten der Gemeinden, was es den missions d'études relativ leicht machte, ihre eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Die Situation verbesserte sich zugunsten der Gemeinden erst, nachdem diese sich in ersten syndicats intercommunaux à vocation multiple zusammengeschlossen hatten³⁾.

Die starke Position der vom Staat abhängigen missions d'études fällt umso mehr ins Gewicht, als in dieser ersten Phase die grundlegenden Entscheidungen getroffen wurden, die die zukünftige Gestalt der villes nouvelles maßgeblich bestimmen. Die Institution, die ursprünglich als reine Übergangslösung gelten sollte, war in der Regel drei bis vier Jahre⁴⁾ und damit be-

1) S. oben S. 152 f.

2) Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P. 1972, 104

3) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.50

4) Vgl. Brissy, a.a.O., S.190; Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 848; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 37

deutend zu lange tätig¹⁾. Bis die établissements publics und ihre Auftraggeber nach der loi Boscher gegründet waren, verging zu viel Zeit, in der ohne Beteiligung der Gemeinden irreversible Fakten geschaffen werden konnten²⁾.

Aber auch nach Einrichtung der in der loi Boscher vorgesehenen Organismen änderten sich die Verhältnisse nicht grundlegend³⁾. Da das établissement public die alleinige technische und fachliche Kompetenz besitzt und über die dazugehörenden Informationen verfügt⁴⁾, liegt die Entscheidungsgewalt de facto bei dieser Institution und nicht bei ihren Auftraggebern⁵⁾. Der Informationsvorteil der E.P.A. wird auch nicht immer durch eine reibungslos funktionierende Informationspolitik der E.P.A. ausgeglichen, so daß die S.C.A. oftmals nur unzureichend über die Vorgänge unterrichtet

-
- 1) So auch Laviolle, Evry: premier bilan, S.13; Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.385
 - 2) Brissy, Les villes nouvelles, S.130 geht davon aus, daß dies mit Absicht geschehen sei: *"La seule interprétation qui peut expliquer le manque d'enthousiasme à poser le problème politique au départ, c'est que les responsables ont jugé nécessaire d'affirmer les villes nouvelles sur le terrain et de les rendre techniquement crédibles, avant de les émanciper en remettant leur gestion aux élus."*; vgl. auch Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 79
 - 3) Keinen Unterschied im Verhalten von M.E.A.V.N. und E.P.A. gegenüber den Gemeinden sieht auch Brissy, Les villes nouvelles, S.209 f.
 - 4) Vgl. für Le Vaudreuil Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.100
 - 5) Brissy, a.a.O., S.217: Eine echte Verschiebung der Entscheidungsgewalt zugunsten des établissement public; vgl. auch Proposition de loi (parti socialiste), Ass. Nat.Doc.parl., n° 1859, 30 juin 1975, p.2; Mermaz, Les villes nouvelles et l'argent, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 26

sind¹⁾. Mit ein Grund hierfür ist auch das Fehlen einer institutionellen Verbindung zwischen den conseils d'administration der établissements publics und den syndicats communautaires d'aménagement.

In ihrem Bemühen, die festgelegten Ziele möglichst schnell und reibungslos zu erreichen, betrachten die établissements publics die Gemeinden und ihre Verbände, deren Beteiligung teilweise nur als notwendiges Übel erachtet wird, als Hemmschuh²⁾. Die Gemeinden sind tatsächlich nur in der Lage, zu einem vom établissement public ausgearbeiteten und vorgelegten Projekt ja oder nein zu sagen, nicht aber eigene Gegenvorstellungen zu entwickeln³⁾.

Im Laufe der Jahre haben sich allerdings in begrenztem Maße das Bewußtsein und die Sachkompetenz der Gemeinden und ihrer Vertreter in den zuständigen Organen weiterentwickelt, so daß von einem regelrechten Lernprozeß gesprochen werden kann, der geeignet ist, die Gewichte etwas mehr zugunsten der Gemeinden zu verlagern⁴⁾. Die Beziehungen zwischen einem établissement public und einem S.C.A. sind darüberhinaus auch abhängig von der

- 1) Vgl. Proposition de loi (parti socialiste), Ass.Nat. Doc.parl., n° 1859, 30 juin 1975, p.2
- 2) Vgl. Cour des comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1321; La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, S.13
- 3) Bunel, Les habitants des villes nouvelles en quête de démocratie, Economie et Humanisme n° 232 (novembre-décembre 1976), 20; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 357
- 4) Vgl. Boucly, Organisation administrative, S.29; so auch der damalige Generalsekretär des établissement public de l'Isle-d'Abeau B. Centlivre in einem Gespräch mit dem Verfasser am 5. Juni 1975 in Isle-d'Abeau

lokalpolitischen Situation. Steht dem E.P.A. auf Seiten der Gemeinden eine starke Persönlichkeit gegenüber, die daneben noch über einen gewissen Einfluß bei der Regierung verfügt, so kann das Gewicht der Gemeindeverbände bei den Sachentscheidungen durchaus verstärkt werden¹⁾. Im wesentlichen bleibt jedoch ein wirklicher Einfluß der Gemeindeverbände auf die Finanzfragen beschränkt, weil die finanziellen Bedingungen der Entwicklung einer ville nouvelle für die syndicats communaux als die de iure Verantwortlichen auf die Dauer eine größere Rolle spielen und die Verbände sich infolgedessen intensiver mit diesen Fragen befassen müssen²⁾. Im übrigen bleibt aber das établissement public der eigentliche Motor der Entwicklung der ville nouvelle³⁾.

3.1.3. Die Einbeziehung des nichtöffentlichen Sektors

3.1.3.1. Wohnungsbauunternehmen

Während in der Bundesrepublik die Beauftragung eines Entwicklungsträgers durch die Gemeinden bereits die Realisierung des Wohnungsbauprogrammes gewährleistet,

-
- 1) Dies gilt insbesondere für die Präsidenten der S.C.A. in Cergy-Pontoise und Evry Chauvin und Boscher, wobei aber Chauvin nach seiner Niederlage bei den Kantonalwahlen 1976 von diesem Posten zurücktrat, Le Monde 28 mai 1976, 14; vgl. auch Brissy, Les villes nouvelles, S.217
 - 2) Vgl. Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 358; Bunel, Les habitants des villes nouvelles en quête de démocratie, Economie et humanisme n° 232 (novembre-décembre 1976), 20
 - 3) *"L'élément clé du système, parce qu'il se veut dynamique et moteur"*, Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 16

weil der Entwicklungsträger die von ihm in Zusammenarbeit mit dem Rechtsträger ausgearbeiteten Pläne zum größten Teil selbst ausführt¹⁾, wird dieser Teil der Errichtung der villes nouvelles in Frankreich den Trägern des Wohnungsbaus übertragen. Er liegt in

Frankreich in der Hand der Träger des sozialen Wohnungsbaus, den H.L.M.-Organismen, und privater Gruppen, die frei finanzierte Wohnungen erstellen. Diese Gesellschaften können neben dem reinen Wohnungsbau auch gewerbliche Bauten und Einkaufszentren errichten.

Eine frühzeitige Beteiligung der privaten Träger²⁾ ist zweckmäßig, damit keine Pläne erarbeitet werden, die später nicht realisiert werden können, weil sie von den Wohnungsunternehmen nicht übernommen werden³⁾.

Allein diese Unternehmen besitzen die erforderliche Kenntnis des Wohnungsmarktes, auf dem das Angebot seine Abnehmer finden muß.

Eine rechtzeitige Einschaltung der Träger des Wohnungsbaus in die Planungsarbeiten ist darüber hinaus des-

- 1) Die Entwicklungsträger nach § 55 StBauFG sind in erster Linie "Unternehmen, die wohnungswirtschaftlich tätig oder den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen verwandt sind", Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz), BT-Drucks. VI/510, S.42
- 2) Sie sollen im folgenden der Einfachheit halber private Träger genannt werden, obwohl zu ihnen auch die Träger des sozialen Wohnungsbaus rechnen, die öffentlich strukturiert sein können.
- 3) Vgl. directive générale n° 2 du 8 juillet 1969 (Équipement et logement) III.E., M.T.P. 23 août 1969, 118 ; Laviolle, Evry : premier bilan, S.86; Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, in: Expérience française, S.172; Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 19

wegen erforderlich, weil die villes nouvelles fast immer mit anderen Projekten in Konkurrenz stehen. Das gilt insbesondere für die Pariser Region, wo trotz des Vorranges, der den villes nouvelles bei der Erschließung neuer Wohngebiete zuerkannt wird, die Bautätigkeit in anderen Gebieten weiter anhält¹⁾. Diese Projekte können sich häufig auf vorhandene Einrichtungen und Verkehrsmittel stützen und werden daher von den Wohnungsbaugesellschaften vorgezogen, weil sie eine erleichterte Kommerzialisierung erwarten lassen.

Bei den freien Wohnungsbauträgern läßt sich daher eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den villes nouvelles feststellen. Das Risiko, das mit einem Engagement in Städten, die in einer gewissen Entfernung von den Zentren des Verdichtungsraumes liegen, verbunden ist, stuften sie, zumindest in der Anfangsphase, als zu groß ein²⁾. Trotzdem ist es gelungen, bereits in einem frühen Stadium Vertreter der Wohnungsbauträger an den Arbeiten der M.E.A.V.N. zu beteiligen. In jeder ville nouvelle wurden beratende Bauträger ("promoteurs-conseils") hinzugezogen, die die unterschiedlichen Arten der Wohnungsbauunternehmen repräsentieren³⁾. Neben der eigenen Information über die Möglichkeiten, in den villes nouvelles tätig zu werden, haben diese Vertreter der Wohnungswirtschaft die Aufgabe, Stellungnahmen zu sämtlichen durch die missions d'études aus-

1) Vgl. dazu unten S. 342

2) Vgl. Bacquet, Les villes nouvelles et l'opinion, Promotions n° 99, 109; Le Monde 12 décembre 1974, 41; Le Monde 16 avril 1975, 34

3) Es handelt sich dabei um die öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Gesellschaften; vgl. dazu Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, in: Expérience française, S. 172; Laviolle, Evry: premier bilan, S. 87; Brissy, Les villes nouvelles, S. 138; La ville nouvelle de Saint Quentin en Yvelines, S. 22; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 453

gearbeiteten Pläne abzugeben¹⁾.

Hierbei sind häufig unterschiedliche Auffassungen zutagegetreten, die sich aus einer grundsätzlich unterschiedlichen Interessenlage erklären. Während die missions d'études und später die établissements publics primär die ville nouvelle als Ganzes und deren städtebaulichen Erfolg im Auge haben, verfolgen die Vertreter der Wohnungswirtschaft vorrangig kommerzielle Interessen, die sich auf einen bestimmten Bauabschnitt reduzieren²⁾. Das kann in einzelnen Fällen dazu führen, daß von der mission d'étude getroffene Planentscheidungen im Sinne der Interessen der Wohnungsbauunternehmen grundlegend modifiziert werden³⁾.

Die Einflußnahme auf die Ausgestaltung der Pläne war auch deshalb für die Bauträgergesellschaften von Interesse, weil ihre Beteiligung in mehreren Fällen über die reine Beratung hinausging und sie damit rechnen konnten, den Auftrag für einen Bauabschnitt zu erhalten, obwohl mit der Einrichtung der Gruppe beratender Bau-

- 1) Vgl. Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, in : Expérience française, S.172; Brissy, Les villes nouvelles, S.126
- 2) Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.69, bezeichnen die Beziehungen zwischen Bauträgern und Verwaltung oftmals als gespannt; in diesem Sinne auch Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973),19
- 3) Vgl. Beispiel des Zentrums von St. Quentin-en-Yvelines, dargestellt in La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, S.23 ff.; Laviolle, Evry: premier bilan, S. 88, bezeichnet die Einflußnahme der Bauträger als eine "*véritable démission de l'administration face au secteur privé*"; eine positivere Bewertung nimmt dagegen Brissy, a.a.O., S.139., vor

träger eine Monopolisierung der Arbeiten in deren Händen gerade nicht beabsichtigt war¹⁾.

3.1.3.2. Privatwirtschaft

Während die Wohnungswirtschaft hauptsächlich in der Phase der Entstehung der villes nouvelles beteiligt werden muß, ist das Engagement anderer Wirtschaftszweige als Anbieter von Arbeitsplätzen in den villes nouvelles von sehr viel längerer Dauer. Zusammen mit öffentlichen Arbeitgebern schaffen sie die Arbeitsplätze die für die innere Ausgewogenheit der villes nouvelles erforderlich sind. Die Zahl der Arbeitsplätze, die in den villes nouvelles geschaffen werden kann, entscheidet maßgeblich darüber, ob die villes nouvelles nicht nur eine Art überdimensionierter grands ensembles sind, sondern sich auch qualitativ von diesen abheben können.

3.1.3.2.1. Ansiedlung von Unternehmen in der Folge des Wohnungsbaus

Die Beteiligung der Wirtschaft kann zwei verschiedene Formen haben. In ihrer Mehrzahl entsprechen die villes nouvelles in Frankreich dem Bedürfnis nach Strukturierung der großen Ballungszentren. Die geographische Orien-

1) Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.99; Laviolle, Evry : premier bilan, S.88; La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, S.26

tierung des Wohnungsbaus steht in derartigen Fällen im Vordergrund; eine entsprechende Zahl von Arbeitsplätzen muß dann im Gefolge des Wohnungsbaus in diesen villes nouvelles geschaffen werden. Anders verhält es sich da, wo innerhalb kurzer Zeit eine größere Zahl von Arbeitsplätzen von der Wirtschaft geschaffen wird, ohne daß an Ort und Stelle eine ausreichende Siedlungsstruktur vorhanden ist. Hier ist es der Wohnungs- und Städtebau, der auf Ansiedlungsentscheidungen privater Unternehmen zu reagieren hat.

Im ersten Fall haben sich in der Praxis keine institutionalisierten Beziehungen zwischen den verantwortlichen Entwicklungsträgern (M.E.A.V.N., E.P.A.) und Vertretern der Privatwirtschaft entwickelt. Die Kontakte ergaben sich von Fall zu Fall, sobald ein Unternehmen Interesse an einer Ansiedlung in einer ville nouvelle bekundet hatte. Die entscheidenden Gesprächspartner für ansiedlungswillige Unternehmen sind die einzelnen établissements publics, die in der Pariser Region großzügige Unterstützung von Seiten des district erfahren. Dabei scheint insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen eine gewisse Besorgnis zu bestehen, von den zuständigen Stellen in den villes nouvelles, die ihr Projekt "verkaufen" wollen, nicht immer objektiv informiert zu werden; das führt dazu, daß sie Informationen über Ansiedlungsmöglichkeiten in einer ville nouvelle vornehmlich bei ihren Berufsorganisationen einholen¹⁾.

1) Vgl. die Ausführungen des Berichterstatters Darrigrand, L'entreprise et les villes nouvelles, Kolloquium vom 5. Juni 1974 mit dem Thema "L'expansion des entreprises de la région parisienne et les villes nouvelles", hektographierter Bericht, S.3

Darüber hinaus ist die Arbeitgeberseite mit dem Komplex "villes nouvelles" nur über die Arbeiten der verschiedenen Kommissionen befaßt, die zur Vorbereitung des Plan de développement économique et social gebildet werden. Hier sind die Arbeitgeber traditionell relativ stark vertreten¹⁾. Allerdings werden in den Kommissionen kaum einzelne Projekte besprochen oder gar verbindliche Engagements einzelner Gruppen zur Realisierung der angesprochenen Vorhaben eingegangen. Es werden im Bereich der villes nouvelles nur allgemeine Ziele formuliert und die Maßnahmen zusammengestellt, die von Seiten der öffentlichen Hand während der Laufzeit des Planes ergriffen werden sollen²⁾.

3.1.3.2.2. Beteiligung der Unternehmen an den städtebaulichen Maßnahmen in der Folge der Ansiedlungen am Golf von Fos

Grundlegend anders als bei den übrigen villes nouvelles ist die Rolle der Arbeitsplätze schaffenden Privatwirtschaft im Fall der *ville nouvelle des rives-de L'étang-de-Berre*. Hier vollzieht sich die Urbanisierung im Gefolge der Entstehung des großen Industrie- und Hafenkomplexes von Fos. Während die villes nouvelles in

- 1) Vgl. allgemein zur Repräsentation der sozialen Gruppen in den Kommissionen Jacquot, Statut juridique, S.35 f.
- 2) Vgl. Rapport Villes (VI^e Plan), S.129 ff.; Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.1 ff.

Frankreich normalerweise geplant werden, bevor bereits konkrete Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen für den betreffenden Raum vorliegen, bildete die Industrieansiedlung am Golf von Fos den Ausgangspunkt für den Ausbau der städtebaulichen Struktur in seiner Umgebung¹⁾.

Erste Erschließungsmaßnahmen waren am Golf von Fos seit 1962 durch ein syndicat mixte in Angriff genommen worden, dem mehrere Gemeinden, der conseil général des département und die Industrie- und Handelskammern von Marseille und Arles angehörten²⁾. Nach der Gründung des Port Autonome de Marseille im November 1965 wurde diesem der Bau des Hafens von Fos und die Errichtung der dazugehörigen Schwerindustriezone übertragen³⁾. Zur gleichen Zeit begann die lothringische Stahlindustrie, deren Produktionsanlagen stark veraltet waren, sich für einen neuen Standort am Meer zu interessieren. Diesen Weg hatte mit Erfolg zuvor bereits die Gruppe U.S.I.N.O.R. mit der Errichtung eines Stahlwerkes in Dunkerque beschritten.

Darüber, ob die Entscheidung für Fos - zur Diskussion stand daneben auch der Standort Le Havre -, die offiziell am 8. Dezember 1969 vom comité interministériel d'aménagement du territoire bekanntgegeben wurde, letztlich eine rein raumordnerische Entscheidung der Regierung war⁴⁾ oder ausschließlich von der inzwischen gegründeten

- 1) "... l'opération économique n'est pas seulement prioritaire en tant qu'objectif, elle est le point de départ, le premier acte de l'aménagement", Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 75
- 2) In einem syndicat mixte können Industrie- und Handels-, Landwirtschafts- oder Handwerkskammern sowie andere établissements publics beteiligt sein, mindestens eine Gebietskörperschaft oder ein Zusammenschluß von Gebietskörperschaften muß jedoch beteiligt sein, art. L-166-1 Code des communes
- 3) Vgl. dazu Bleitrach/Chenu, Fos-sur-Mer, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.196 f; Durrieu, L'impossible régionalisation, S.99
- 4) So beispielsweise Joly, Perspectives industrielles à Fos-sur-Mer, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.4 (1971), S.395

Gruppe de Wendel-Sidélor getroffen wurde¹⁾, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Erleichtert jedenfalls wurde die Verlagerung eines Stahlwerkes ans Meer durch Kredite des fonds de développement économique et social, die auf Grund eines Vertrages zwischen den ministres de l'Economie et des Finances et de l'Industrie und dem Verband der Stahlindustrie von 1966 (sog. convention Etat-sidérurgie)²⁾ gewährt wurden³⁾. Die eigens dazu gegründete S.O.L.M.E.R. (Société lorraine et méridionale de laminage), an der sich 1973 auf Druck des Staates, der die Gewährung weiterer Kredite in Aussicht stellte, neben der Gruppe de Wendel-Sidélor die U.S.I.N.O.R. sowie mit 5 % auch der deutsche Thyssen-Konzern beteiligten⁴⁾, begann 1971 mit dem Bau des geplanten Stahlwerkes⁵⁾. Daneben siedelten sich mit Ugine-Aciers, Compagnie française d'entreprises métalliques (C.F.E.M.), Imperial Chemical Industries (I.C.I.) und Péchiney-Ugine-Kuhlmann (P.U.K.) weitere Großbetriebe an, die nach anfänglichen Erwartungen für 1985 zusammen mit weiteren von diesem Komplex angezogenen Betrieben ins-

-
- 1) So Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 65; Bleitrach/Chenu, Fos-sur-Mer, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.198
 - 2) Siehe dazu de Laubadère, Droit public économique, S.448
 - 3) Vgl. Robert, a.a.O., 65; Bleitrach/Chenu, a.a.O., S.197
 - 4) Die Beteiligung von de Wendel-Sidélor erfolgt über die S.O.L.L.A.C. (Société lorraine de laminage continu), an der auch die Finanzgruppe Pont-à-Mousson-Suez beteiligt ist, vgl. Bleitrach/Chenu, a.a.O., S.199; Thyssen hat Anfang 1978 sein Engagement wieder zurückgezogen, Le Monde 12 janvier 1978, 32
 - 5) Wegen fehlender Absatzmöglichkeiten mußte der erste Hochofen bereits Anfang 1975 wieder stillgelegt werden, Le Monde 31 janvier 1975, 38

gesamt 30.000 bis 45.000 industrielle Arbeitsplätze schaffen sollten¹⁾.

Angesichts einer derartig massiven Schaffung neuer Arbeitsplätze stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich die betroffenen Firmen an der Errichtung der erforderlichen Folgeeinrichtungen auf städtebaulichem Gebiet zu beteiligen gedachten. Die Unternehmen konnten bei den Neueinstellungen nur in geringem Umfang auf eine am Ort ansässige Bevölkerung zurückgreifen, der insbesondere die erforderliche fachliche Qualifikation für die angebotenen Arbeitsplätze fehlte. Die S.O.L.M.E.R. brachte infolgedessen über 2.000 Beschäftigte aus dem lothringischen Revier mit an das Mittelmeer²⁾. Zusätzlich fanden viele ungelernte ausländische Arbeitnehmer eine Beschäftigung in den neu angesiedelten Unternehmen. Dadurch entstand eine bedeutende Nachfrage nach Wohnungen, die der vorhandene Wohnungsmarkt im näheren Umkreis nicht befriedigen konnte³⁾.

Wegen ihrer politischen Zerstrittenheit konnten sich die angrenzenden Gemeinden auf kein gemeinsames Vorgehen einigen, so daß in jeder Gemeinde eine ungeordnete Wohnungsbautätigkeit einsetzte⁴⁾. Um eine aus-

- 1) Vgl. Bleitrach/Chenu, Fos-sur-Mer, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.200 zu noch höheren Erwartungen s. Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 68
- 2) Vgl. Robert, a.a.O., 65; Transferts de la main-d'oeuvre Lorraine, in: Annuaire de l'aménagement du territoire, Bd.8 (1977), S.104
- 3) Gefördert durch von den Firmen gezahlte Mietzuschüsse stiegen die Mietpreise in der Anfangsphase ganz erheblich, Le Monde 16 mars 1972, 29; Le Monde 8 mars 1972, 26; nach Angaben eines örtlichen Funktionärs der C.F.D.T., M. Delatolas, in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 6. Juni 1975 mußten für eine Wohnung mit einem Zimmer, Küche und Bad bis zu 2.000,- Frs. gezahlt werden
- 4) Bleitrach/Chenu, a.a.O., 208, sprechen von einer "anarchie urbaine"

reichende Zahl von Wohnungen für ihre Beschäftigten zu finden, arbeiteten die Unternehmen teilweise unmittelbar mit den am Ort tätigen Wohnungsbauunternehmen zusammen und ließen sich - wie die S.O.L.M.E.R. - von den Wohnungsbaugesellschaften vertraglich Wohnungen für ihre Beschäftigten reservieren¹⁾.

Die neuangesiedelten Großbetriebe beteiligten sich aber nicht am Wohnungsbau und an der Erstellung der Folgeeinrichtungen für die rasch zunehmende Bevölkerung, sondern überließen die Folgemaßnahmen ausschließlich den Wohnungsbauunternehmen und den öffentlichen Körperschaften. Anders als es früher in der Stahlindustrie üblich war, verzichtete die S.O.L.M.E.R. auf Grund der negativen Erfahrungen, die man nach dem 2. Weltkrieg in Lothringen gemacht hatte, auf eine eigene Errichtung von Wohnungen, die dann den Beschäftigten hätten angeboten werden können. Man wollte den Beschäftigten die Möglichkeit freier Auswahl des Wohnsitzes lassen und auf diese Weise verhindern, daß es zu einer unerwünschten Ghettobildung kommt²⁾. Das fehlende Engagement der Großunternehmen auf dem Gebiet der städtebaulichen Folgemaßnahmen ist daher nicht nur die zwingende Konsequenz eines ausschließlichen Interesses für den betriebswirtschaftlich optimalen Standort eines Werkes, das die Interessen der Arbeitnehmer nur an entfernter Stelle berücksichtigt.

1) Vgl. Transferts de la main-d'oeuvre lorraine, in: Annuaire de l'aménagement du territoire, Bd.8 (1977), S.103; Girard, Fos et l'installation des populations nouvelles à Martigues, in: Annuaire de l'aménagement du territoire, Bd.8 (1977), S.119 f.

2) Vgl. Transferts de la main-d'oeuvre lorraine, a.a.O., S.103

3.1.3.3. Gewerkschaften

Obwohl in Fos und am Etang de Berre erhebliche Mängel in der städtebaulichen Struktur im Gefolge der Industrialisierung dieser Gegend aufgetreten sind, die, was sowohl die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum als auch die Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen anbelangte, hauptsächlich zu Lasten der breiten Masse der Arbeitnehmer gingen, waren die Gewerkschaften als Wahrer der Interessen dieser sozialen Gruppe nicht in der Lage, aktiv in den Prozeß der Realisierung städtebaulicher Vorhaben einzugreifen.

Anders als in der Bundesrepublik, wo sich die Gewerkschaften zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor entwickeln konnten und über eigene Unternehmen gerade auch auf dem Gebiet des Städtebaus eine bedeutende Rolle spielen, steht den französischen Gewerkschaften kein Apparat zur Verfügung, mit dem sie da eingreifen könnten, wo andere Institutionen untätig geblieben sind oder kein ausreichendes Interesse an der Durchführung einer Maßnahme bekunden¹⁾.

Nach ihrem Verständnis von den Aufgaben einer Organisation zur Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer konzentriert sich die Arbeit der französischen Gewerkschaften auf den innerbetrieblichen und allgemeinpolitischen Bereich. Dabei stehen die größten Gewerkschaften politisch links und damit in Opposition zu den die Regierung tragenden Gruppen. Dementsprechend beschränkt sich die Tätigkeit der großen Gewerkschaften C.G.T., C.F.D.T. und F.O. auch im Zusammenhang mit den einzelnen villes nouvelles

1) Die französischen Gewerkschaften rechnen mit den italienischen zu den ärmsten Europas, s.dazu Reynaud, Les syndicats en France, Bd.1, S.136 f.

auf streng gewerkschaftliche Aktivitäten¹⁾. So setzte sich der Gesamtbetriebsrat der S.O.L.M.E.R. seit 1969 für eine Verteilung des Personals dieses Unternehmens auf möglichst viele Gemeinden und Wohngebiete ein, um auf diese Weise die Fehler, die städtebaupolitisch früher in Lothringen gemacht worden waren, zu vermeiden²⁾. Darüber hinaus entwickeln sich Aktivitäten auf dem Gebiet der Betreuung der neuen Bevölkerung in den villes nouvelles im Sozialbereich.

Die Einschaltung der Gewerkschaften in die Arbeiten für die villes nouvelles wurde auch von deren verantwortlichen Organismen nicht gefördert. Nicht einmal bei den Untersuchungen der Arbeitsmarktsituation im Einzugsbereich der einzelnen villes nouvelles wurden die Gewerkschaften als Sachverständige auf diesem Gebiet von den Entwicklungsträgern hinzugezogen³⁾.

Im übrigen sind die Gewerkschaften mit dem Komplex villes nouvelles ebenso wie die Arbeitgeberseite im Rahmen der Kommissionen des Planes befaßt. Der Grad der Mitarbeit der Gewerkschaften bei der Planification war in der Vergangenheit recht unterschiedlich. Während in der Nachkriegszeit vor allem die damals bei weitem stärkste Gewerkschaft, die C.G.T., an der Ausarbeitung des I. Planes

1) Diese Feststellungen beruhen auf Gesprächen des Verfassers mit einem Funktionär in der Zentrale der C.F.D.T. in Paris, Roger Briesch, vom 13. Mai 1975 und mit einem örtlichen Funktionär der C.F.D.T. in Marseille, M. Delatolas, vom 6. Juni 1975

2) Vgl. Jeannin, Fos et la migration des personnels, in: Annuaire de l'aménagement du territoire, Bd.8 (1977), S.108

3) So für Evry Laviolle, Evry: premier bilan, S.100

konstruktiv beteiligt war¹⁾, blieb sie den Arbeiten der einzelnen Kommissionen bis 1961 fern²⁾. Die C.F.D.T., die zwar grundsätzlich größte Erwartungen in eine demokratische Planification setzt, vermag aber in den bestehenden Formen keinen Ansatz zu echter Planung zu sehen. Diese Skepsis bestimmte die C.F.D.T. dazu, die Kommissionen des VI. Planes zu verlassen³⁾. Dagegen bewahrte die F.O. von Anfang an eine kritische Distanz zu den Einrichtungen der Planification, weil nach ihrer Meinung hier eine Zusammenarbeit praktiziert werde, die weder den Vorstellungen der Arbeitgeber noch denen der Gewerkschaften entspreche⁴⁾.

Zur Zurückhaltung der Gewerkschaften gegenüber den Arbeiten der Planification trägt auch der Umstand bei, daß sie gegenüber den anderen sozialen Gruppen und insbesondere gegenüber der Arbeitgeberseite sehr stark unterrepräsentiert sind. In den Kommissionen des V. Planes standen beispielsweise 291 Gewerkschaftsvertretern insgesamt 863 Vertreter der Arbeitgeberverbände oder Leiter von Unternehmen gegenüber⁵⁾. Allerdings ver-

-
- 1) Begünstigt wurde diese konstruktive Haltung durch eine Obereinstimmung der C.G.T. mit den Vorstellungen der die Regierung tragenden Parteien, Bockel, Participation des syndicats ouvriers, S.187; vgl. auch Reynaud, Les syndicats en France, Bd.1, S.268; de Laubadère, Droit public économique, S.345
 - 2) Auch nach ihrem Wiedererscheinen bestreitet die C.G.T. grundlegend, daß eine echte Konzertierung ("concertation") erfolgt, de Laubadère, Droit public économique, S.345; s. auch Mignot, La concertation dans la préparation des plans, Droit social nos 4-5 (avril-mai) 1972, 16
 - 3) Reynaud, a.a.O., S.271 f.; de Laubadère, a.a.O., S.345; Mignot, a.a.O., 16
 - 4) Reynaud, a.a.O., S.272
 - 5) Jacquot, Statut juridique, S.36; vgl. auch Sfez, L'administration prospective, S.174; Bockel, a.a.O., S.385

danken die Gewerkschaften ihre Unterrepräsentation nach Auffassung einiger Autoren auch ihrer unzureichenden Sachkenntnis auf den zu behandelnden Gebieten¹⁾.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß eine Beteiligung der französischen Gewerkschaften an dem Vorhaben villes nouvelles nur in Randbereichen erfolgt. Diese Situation ist Ausdruck der allgemeinen Position der Gewerkschaften gegenüber dem französischen Staat, der in ihren Augen von Kräften getragen wird, die den von den Gewerkschaften vertretenen Interessen entgegenwirken. Solange die villes nouvelles wesentlich das Werk dieses Staates sind, dürfte sich auch ihre Einstellung zu diesem Komplex kaum verändern.

3.2. Die übergeordnete Ebene

Da sich keine ville nouvelle aus eigener Kraft und auch nicht allein mit der Unterstützung der von ihr betroffenen Gemeinden entwickeln kann, hängen ihr Erfolg im Einzelfall und die Durchsetzung der Gesamtpolitik der villes nouvelles von dem Maß der Unterstützung durch übergeordnete öffentliche Körperschaften ab.

1) So Jacquot, Statut juridique, S.36; Bockel, Participation des syndicats ouvriers, S.385; de Lanversin, L'aménagement du territoire, S.159 (für die Beteiligung der Gewerkschaften an der Ausarbeitung von Regionalplänen)

3.2.1. Unterstützung von Seiten der Territorialverwaltung

3.2.1.1. Die départements

Bei den Aufgaben, die die départements in den villes nouvelles wahrnehmen, ist die Doppelnatur der französischen départements zu beachten¹⁾. Einmal ist das département die wichtigste Handlungsebene für die dekonzentrierten Behörden des Staates²⁾, und zum anderen bildet es eine durch die Verfassung garantierte Selbstverwaltungskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (art. 72 al. 2 Constitution). Als staatliche Behörde üben der préfet, der für die Wahrnehmung der Aufgaben des Staates verantwortlich ist, und die ihm unterstehenden Beamten Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Gemeinden und den von ihnen gegründeten Verbänden aus, im Rahmen der villes nouvelles also gegenüber den syndicats communaux³⁾, communautés urbaines⁴⁾ und ensembles urbains⁵⁾. Aufsichtsbehörde ist der préfet auch gegenüber den einzelnen établissements publics d'aménagement (art. R. 321-9 C. urb.).

Neben den Aufsichtsbefugnissen führen die staatlichen Behörden auf Départementsebene - hier maßgeblich die direction départementale de l'Équipement - Investitionsmaßnahmen durch, die zur Zuständigkeit des Staates ge-

1) Vgl. Rivero, Droit administratif, S. 386

2) So Debbasch, Science administrative, S. 250

3) Art. L. 121-30 bis 121-39 i.V.m. art. L. 163-11 i.V.m. art. L. 172-4 Code des communes

4) Art. L. 121-30 bis 121-39 i.V.m. art. L. 165-35 Code des communes

5) Art. L. 121-30 bis 121-39 i.V.m. art. L. 173-1 Code des communes

hören. Hier ist es in Einzelfällen zu Kompetenzstreitigkeiten mit den Entwicklungsträgern gekommen, was zu einer unter Sachgesichtspunkten kaum zu vertretenden Aufspaltung von Einzeltätigkeiten geführt hat. So führten die M.E.A.V.N. in der Pariser Region hinsichtlich der Verkehrswege 1. Ordnung¹⁾ die ersten Voruntersuchungen durch und erstellten einen allgemeinen Vorplan (dossier d'avant-projet sommaire). Den detaillierten Vorplan (dossier d'avant-projet détaillé), der dem inspecteur général de l'Equipement in Paris zur Genehmigung vorgelegt werden muß, dagegen stellten die directions départementales de l'Equipement auf, die dann auch den eigentlichen Durchführungsplan (projet d'exécution) festlegten und die Arbeiten vergaben²⁾.

Bei den Verkehrswegen 2. Ordnung³⁾ konnten die M.E.A.V.N. über die Durchführung der Voruntersuchungen hinaus mit Unterstützung der A.F.T.R.P. auch deren Herstellung selbständig in die Wege leiten. Diese Arbeiten werden von den Gemeinden im allgemeinen den directions départementales de l'Equipement gegen Zahlung einer entsprechenden Vergütung übertragen. Die Durchführung dieser in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallenden Arbeiten durch die Entwicklungsträger in den villes nouvelles führte nicht nur zu einer Zurückdrängung des Einflusses, sondern auch zu einem Verlust an Einnahmen bei den directions

1) Die sog. viabilité primaire betrifft die Verbindungen eines Wohngebietes oder einer ville nouvelle nach außen mit dem übrigen Verkehrsnetz, vgl. circulaire du 11 mars 1963 (Construction et Intérieur), J.O. 24 mars 1963, p.2847

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.55

3) Die viabilité secondaire ist das Grundverkehrsnetz eines Gebietes, ohne dessen Grenzen zu überschreiten

départementales de l'Équipement¹⁾.

Ganz allgemein scheint die Einstellung der départements gegenüber den villes nouvelles von einer gewissen Zurückhaltung bestimmt zu sein. Die départements als Selbstverwaltungskörperschaften befürchten nämlich, daß eine in ihrem département geplante ville nouvelle wegen des Umfangs der damit zusammenhängenden Maßnahmen sämtliche im département zur Verfügung stehende Gelder in Anspruch nehmen werde, so daß andere, "normale" Vorhaben nicht mehr finanziert werden können²⁾.

Die Einstellung der départements muß jedoch nicht ein für allemal festgelegt sein, wie das Beispiel des département Isère zeigt. Zwar liegt die ville nouvelle Isle-d'Abeau innerhalb dieses département mit dem Hauptort Grenoble, die Errichtung dieser ville nouvelle ist jedoch auf die Entwicklungsprobleme von Lyon zurückzuführen, das im département Rhône liegt³⁾. Anfangs standen beide départements Isle-d'Abeau ablehnend gegenüber, die Einstellung des département Isère änderte sich jedoch rasch, was zur Folge hatte, daß auch der ursprünglich dem département Rhône zugedachte Sitz im conseil d'administration des établissement public d'aménagement dem département Isère zugesprochen wurde⁴⁾, das nunmehr

- 1) Vgl. Laviolle, Evry : premier bilan, S.84f.; Brissy, Les villes nouvelles, S.55
- 2) Vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 458
- 3) Erschwert wird die Entwicklung von Isle-d'Abeau zusätzlich durch die ablehnende Haltung von Lyon vgl. Melendres-Subirats/Lentin, La planification urbaine face au marché du logement: trois projets de villes nouvelles en France, Sociologie du travail 1970, 441; Le Monde 14 octobre 1970,18; Le Monde 30 janvier 1975, 29
- 4) Vgl. Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd. 5 (1972), S.462

mit zwei Mitgliedern in diesem Gremium vertreten ist¹⁾. Heute steht das département Isère ebenso wie Grenoble der ville nouvelle d'Isle d'Abeau uneingeschränkt positiv gegenüber²⁾.

Die Einstellung des département gegenüber "seiner" ville nouvelle ist deshalb von Bedeutung, weil in der ville nouvelle eine Reihe von Maßnahmen durchzuführen ist, für die das département als Selbstverwaltungskörperschaft verantwortlich ist. Zu den Angelegenheiten des département, die in art. 46 der loi du 10 août 1871 zwar enumerativ aufgeführt, aber durch eine Generalklausel in art. 46(28⁰) desselben Gesetzes ("*tous les objets d'intérêt départemental*") erweitert werden, zählen insbesondere als Pflichtaufgaben die Unterhaltung der Departementsstraßen, von Anstalten für Geistesgestörte, einige Sozial- und Gesundheitsdienste und unter den freiwilligen Aufgaben die Einrichtung eines Nahverkehrsdienstes³⁾. Die Durchführung dieser Aufgaben in den villes nouvelles kann dem Entwicklungsträger wie von allen anderen Körperschaften vom département nach art. R.321-20 C.urb. übertragen werden mit der Folge, daß der Entwicklungsträger im Namen und auf Rechnung des département tätig wird⁴⁾.

1) Décret n^o 72-27 du 10 janvier 1972, art.5 (2^o)

2) Vgl. Le Monde 30 janvier 1975, 29

3) Die Aufgaben der Départements sind praktisch relativ unbedeutend, Rivero, Droit administratif, S. 390

4) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.207

3.2.1.2. Die Regionen

Für das aménagement du territoire und die Bemühungen zur Dekonzentration des staatlichen Verwaltungsapparates bilden die französischen Regionen eine wichtige Instanz zwischen der Zentralverwaltung in Paris und den départements. Auch im Zusammenhang mit der Errichtung der villes nouvelles werden zahlreiche Funktionen auf dieser Ebene ausgeübt.

3.2.1.2.1. Grundzüge der Regionalreformen

Um die Aufgaben der französischen Regionen bei der Verwirklichung der Politik der villes nouvelles verständlich zu machen, ist ihre Einordnung in der französischen Verwaltungsorganisation zu erläutern. Erste, bis heute fortwirkende Anfänge ihrer allgemeinen Institutionalisierung¹⁾ sind Mitte der 50er Jahre anzutreffen, als die programmes d'action régionale ins Leben gerufen wurden. Diese Programme wurden in 21 Programmregionen (régions de programme) umgesetzt, die 1959/60 durch sog. circonscriptions d'action régionale ersetzt wurden, an deren Spitze ein préfet coordinateur aus den Reihen der Departementspräfekten stand²⁾. Das Ergebnis mehrerer Reformen im Jahre 1964 waren erste eigene Institutionen auf Regionalebene: Regionspräfekt, regionale Verwaltungskonferenz (conférence administrative régionale) und eine Kommission für die wirt-

1) Regionen als rein geographische Gliederungen verschiedener staatlicher Verwaltungszweige wie z.B. der Militär- und Postbehörden bestanden schon sehr viel länger, vgl. de Laubadère, Traité, Bd.1, S.125; Rivero, Droit administratif, S.325; Apports des futures régions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 14 mars 1974, p.592

2) Vgl. Bruns, Regionalisierung in Frankreich, VerwArch. 1974, 240; Dausès, Grundzüge der Regionalreform in Frankreich, BVBl. 1974, 615

schaftliche Entwicklung der Region (commission de développement économique régional, C.O.D.E.R.), die beiden letzteren als beratende Organismen ausgestaltet¹⁾. Unabhängig von dieser Entwicklung behalten die circonscriptions d'action régionale, die nur im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und des aménagement du territoire Aufgaben wahrnahmen, ausschließlich ihren Charakter als Einrichtungen der staatlichen Verwaltung²⁾.

Eine grundlegende Veränderung der Konzeption in Form einer Umwandlung der Regionen in Gebietskörperschaften sah der Gesetzentwurf von 1969 vor, der von General de Gaulle in einem Referendum zur Entscheidung vorgelegt, von der Bevölkerung aber abgelehnt wurde³⁾. Das Regionalreformgesetz von 1972, das zum 1. Oktober 1973 in Kraft trat⁴⁾, gestaltete nunmehr die darin geschaffenen Regionen als établissements publics aus, denen keine territoriale Universalzuständigkeit zugewiesen, sondern nach dem Grundsatz der Spezialität der établissements publics nur Befugnisse auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung übertragen sind (loi n° 72-619, art.4-1)⁵⁾.

- 1) Vgl. de Laubadère, Traité, Bd. 1, S.128; Bruns, Regionalisierung in Frankreich, VerwArch. 1974, 240 f.; Dausès, Grundzüge der Regionalreform in Frankreich, DVB1.1974, 616
- 2) Rivero, Droit administratif, S.327
- 3) De Laubadère, a.a.O., S.129, ist der Ansicht, daß die Bevölkerung nicht so sehr die Regionalreform, die ihr eher nicht weit genug ging, als vielmehr die mit ihr verbundene Reform des Senates ablehnen wollte
- 4) Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, J.O. 9 juillet 1972, p.7176, art.22
- 5) Debbasch, Science administrative, S.277, sieht als Gründe für die Ausgestaltung als établissement public das Bemühen, den bestehenden Gebietskörperschaften keine Konkurrenz zu schaffen, die Aufgaben der Regionen zu beschränken und das Entstehen eines regionalen Machtpotentials und direkte Wahlen in den Regionen zu verhindern

Neben dem Regionalpräfekten, weiterhin in Personalunion mit dem préfet des départements, in dem der Hauptort (chef-lieu) der Region liegt, besitzt die Region als Organe einen Regionalrat (conseil régional) und einen Wirtschafts- und Sozialausschuß (comité économique et social), die die bisherigen Institutionen ersetzen. Während der Regionalrat aus den Abgeordneten der Nationalversammlung und Senatoren der Region sowie aus von den Generalräten der départements und den Gemeinderäten gewählten Vertretern besteht (loi n° 72-619, art.5), setzt sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß aus von den gesellschaftlich relevanten Kräften der Region berufenen Personen zusammen (loi n° 72-619, art.13 und décret n° 73-855 du 5 septembre 1973¹⁾).

3.2.1.2.2. Die Wahrnehmung von Aufgaben bei der Realisierung der villes nouvelles

3.2.1.2.2.1. Die Region als Stufe staatlicher Verwaltung

Für die Organisation der Region als einer Gliederung der staatlichen Verwaltung ist grundsätzlich weiterhin das décret n° 64-251 du 14 mars 1964 maßgebend²⁾. Die Beteiligung der Regionen an dem Vorhaben der villes nouvelles erfolgt hier im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Planes, der seit dem VI. Plan (1971-1975)

1) J.O. 6 septembre 1973, p.9690

2) J.O. 20 mars 1964, p.2589, ergänzt und abgeändert durch décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970, J.O. 15 novembre 1970, p.10515; vgl. dazu de Laubadère, Traité, Bd.1, S.134

die Vorausplanung für den Einsatz der staatlichen Mittel zur Realisierung der villes nouvelles enthält. Nach der Verabschiedung des Planes auf nationaler Ebene¹⁾ haben die Regionen eigene Regionalpläne zu erarbeiten, die jetzt den Namen "programmes régionaux de développement et d'équipement" (P.R.D.E.) tragen²⁾. Hierzu werden den Regionen nach Investitionsvorhaben getrennt globale Finanzrahmen³⁾ zugewiesen, deren Einzelverwendung die Regionen nach freiem Ermessen festlegen können. Zuständig für die Aufteilung der Mittel ist der Regionspräfekt, der dabei vom Regionalrat beratend unterstützt wird (loi n° 72-619, art.8 al.2). Die Aufteilung der zugewiesenen Mittel auf Einzelprojekte richtet sich nach deren Einstufung in eine von vier Kategorien von Investitionsvorhaben⁴⁾. Die Mittel für die villes nouvelles fallen unter die Kategorien I bis III⁵⁾. In der Kategorie II (Vorhaben von regionaler Bedeutung) bestimmt der Regionspräfekt die einzel-

- 1) Der Verabschiedung des Planes durch das Parlament gehen 2 Phasen voraus, die einmal zur Ausarbeitung der sog. Optionen des Planes und zum anderen zum Plan selbst führen; an diesen Stadien sind die Regionen ebenfalls schon beteiligt, vgl. Ullmo, Planification, S.545 ff.
- 2) Die sind Nachfolger der sog. tranches régionales des V. Planes; zur Regionalisierung des VII. Planes vgl. de Lanversin/Genevois, J.Cl.A. fasc.443, n°s 31-37
- 3) Sog. enveloppes régionales
- 4) Die Einteilung, die zunächst im Anhang zu einer circulaire vom 24. Juni 1970 (Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.631 ff., und de Chevigny, Les nouvelles procédures de régionalisation introduites par le VI^e Plan, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.6 (1973), S.332 f.) zu finden war, erfolgte durch décret n° 70-1222 du 23 décembre 1970, J.O. 25 décembre 1970, p.11958; maßgebend ist heute décret n° 75-1164 du 16 décembre 1975, J.O. 19 décembre 1975, p.12995, das aber hinsichtlich der villes nouvelles keine Veränderung gebracht hat
- 5) Vgl. décret n° 75-1164 du 16 décembre 1975

nen Vorhaben, die aus den zugewiesenen Mitteln finanziert werden sollen. Die Mittel der Kategorie III (Vorhaben von departementaler Bedeutung) weist der Regionspräfekt den einzelnen départements zu, die die Verteilung auf einzelne Vorhaben in eigener Zuständigkeit vornehmen. Für die Aufteilung der Mittel der Kategorie IV (Vorhaben von örtlicher Bedeutung) ist ebenfalls das département zuständig; die Zuweisung der Mittel an die départements erfolgt aber unmittelbar durch die Zentralinstanzen. Der Programmierung auf dezentrierter Ebene entgehen vollständig die sog. grands projets; sie werden wegen ihrer nationalen Bedeutung in die Kategorie I eingestuft und sind stets Gegenstand einer Planung auf nationaler Ebene. Der Regionspräfekt kann bei der Auswahl der grands projets nur beratend Stellung nehmen¹⁾. Ein Teil der Investitionsmaßnahmen in den villes nouvelles der Provinz wurde als grand projet eingestuft und infolgedessen auf der Zentralebene verplant²⁾.

Damit entzieht sich ein Teil der Investitionsmaßnahmen in den villes nouvelles der regionalen Planung. Die von der Regierung festgelegten Mittel werden gleichwohl, da sie in der Region zum Tragen kommen, in das P.R.D.E. eingestellt, so daß der Regionalplan einen vollständigen Überblick über die Mittel gibt, die während der fünfjährigen Laufzeit eines Planes in einer Region für eine ville nouvelle vorgesehen sind.

1) Vgl. hierzu Ullmo, Planification, S.548

2) Vgl. dazu Brissy, Les villes nouvelles, S.122; David, Ausländische Raumordnungsprobleme in rechtsvergleichender Sicht, S.37; Apport des futurs régions, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 14 mars 1974, p.601; Chedeville, La régionalisation du Plan, S.54

Bei der Ausführung des Planes durch den Vollzug des jährlichen Staatshaushaltes ist die Einstufung der Investitionsvorhaben in eine der vier Kategorien ebenfalls maßgebend. Die Gemeinden befürchteten dabei häufig, daß die zur Realisierung dringend benötigter Einrichtungen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu ihren Lasten empfindlich gekürzt werden, wenn in ihrer Region eine ville nouvelle errichtet wird¹⁾. Um diese Befürchtung zu zerstreuen, schreibt art. L.257-1 Code des communes eine Individualisierung der Mittel vor, die für die neun villes nouvelles in den Staatshaushalt eingestellt werden. Maßgebend für diese Individualisierung, die bereits vor Erlaß der loi Boscher bei einigen Haushaltstiteln praktiziert wurde²⁾, ist eine instruction des Premierministers vom 23. September 1971³⁾. In ihr wird die Liste der Haushaltskapitel, in der - zum ersten Mal für den Haushalt 1972 - die für die villes nouvelles vorgesehenen Mittel am Ende des Kapitels gesondert aufgeführt sein müssen, auf insgesamt 13 erweitert⁴⁾.

Die Mittel für eine ville nouvelle hat der Regionspräfekt bei seinen jährlichen Haushaltsvorschlägen von den übrigen Veranschlagungen getrennt auszuweisen, wobei er bei den zur Kategorie I gehörenden Investitions-

1) Zu dieser Befürchtung der Gemeinden s. Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Equipement, S.27; ders., Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 15; Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 20 f.; La région parisienne, B.I.R.P. n° spécial (février 1973), 26 f.; Chatin, 9 villes nouvelles, S.42 f.; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 43; Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 851

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.123; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, a.a.O., S.28

3) Instruction n° 10.063/S.G.

4) Die Liste der Haushaltskapitel befindet sich im Anhang zur genannten instruction (S.G.V.N. n° 158 bis)

vorhaben bereits konkrete Projekte vorzuschlagen hat, während für die den übrigen Kategorien zugeordneten Maßnahmen nur globale Finanzrahmen angegeben werden¹⁾. Die Spezifizierung der Mittel für die villes nouvelles bleibt dann in sämtlichen Haushaltsdokumenten vom ins Parlament eingebrachten Entwurf eines Haushaltsgesetzes an bis hin zum verabschiedeten Haushaltsgesetz unverändert bestehen. Dabei bringt, zusätzlich zu der Individualisierung innerhalb der einzelnen Kapitel, ein Anhang zum Haushaltsgesetz noch eine Zusammenfassung sämtlicher auf diese Weise individualisierter Mittel, die darüber hinaus noch nach Regionen aufgeteilt werden²⁾.

In Vollzug des Haushaltsgesetzes werden den Regionen, nach Haushaltskapiteln getrennt, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel bekanntgegeben. Die Bekanntgabe erfolgt grundsätzlich global; nur die Mittel, die der Kategorie I unterfallen, werden bereits nach Einzelvorhaben getrennt aufgeführt³⁾. Die für die villes nouvelles vorgesehenen Mittel werden gesondert zugewiesen⁴⁾.

Dieses Verfahren gewährleistet, daß die Gebietskörperschaften ständig übersehen können, welche Mittel ihnen zur Verfügung stehen werden; sie brauchen auf diese Weise nicht zu befürchten, daß von den zugeteilten Investitionsmitteln ein ins Gewicht fallender Teil abgezogen und den von den Gebietskörperschaften mit Argwohn be-

1) Instruction du 23 septembre 1971, I

2) Instruction du 23 septembre 1971, II

3) Décret n° 64-251 du 14 mars 1964, art.7, in der Fassung von décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970, J.O. 15 novembre 1970, p.10516

4) Instruction du 23 septembre 1971, III.1.

trachteten villes nouvelles zugewiesen wird. Andererseits ist nicht darüber hinwegzusehen, daß Kürzungen der den Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellten Mittel nur in einem früheren Stadium und auf höherer Ebene erfolgen; eine Vermehrung der zur Verteilung anstehenden Mittel erfolgt mit diesem Verfahren natürlich nicht.

Die Individualisierung der staatlichen Investitionsmittel bedeutet eine deutliche Einschränkung der Befugnisse der préfets, wie sie sich auf Grund der Maßnahmen von 1970 zum Zwecke der allgemeinen Dekonzentration der Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet öffentlicher Investitionen ergeben haben. Mit dem Verfahren der Individualisierung erfolgt die Verteilung der Investitionsmittel im Bereich der villes nouvelles zum größten Teil bereits auf zentraler Ebene; dem Regionspräfekten bleibt letztlich nur der reine Vollzug der Entscheidungen der Zentralverwaltung. Dies gilt in seiner ganzen Tragweite hinsichtlich der Investitionsmittel der Kategorie I und mit Einschränkungen für die den übrigen Kategorien unterfallenden Mittel, bei denen dem Regionspräfekten die herkömmlichen Befugnisse im Rahmen der Dekonzentration der Entscheidungen verbleiben¹⁾. Das bedeutet, daß er in der Kategorie II (Investitionsvorhaben von regionaler Bedeutung) die Globalzuweisungen auf die einzelnen Vorhaben innerhalb der villes nouvelles aufteilt und die entsprechenden Bewilligungen vornimmt und in der Kategorie III (Investitionsvorhaben von departementaler Bedeutung) die Mittel global auf die einzelnen départements aufteilt²⁾.

1) Instruction du 23 septembre 1971, III.1.

2) Instruction du 23 septembre 1971, III.2.

3.2.1.2.2.2. Die Wahrnehmung eigenständiger Aufgaben

Entsprechend der generell beschränkten Zuweisung von Aufgaben durch die loi n° 72-619 sind die Möglichkeiten der Regionen zur Beteiligung an einer ville nouvelle in Wahrnehmung eigenständiger Aufgaben relativ bescheiden. Nach art.4-I. der loi n° 72-619 können die Regionen lediglich Untersuchungen über die wirtschaftliche Entwicklung der Region durchführen lassen, Vorschläge über die Koordinierung und Rationalisierung der öffentlichen Investitionen in der Region unterbreiten, auf freiwilliger Basis öffentliche Vorhaben von regionalem Interesse mitfinanzieren und derartige Vorhaben mit Zustimmung und für Rechnung der Gebietskörperschaften und ihrer Verbände, anderer établissements publics oder des Staates durchführen. Damit ist es den Regionen versagt, selbst Vorhaben jedweder Art durchzuführen¹⁾. Die Wahrnehmung über die genannten Aufgaben hinausgehender Funktionen muß den Regionen vom Staat oder den Gebietskörperschaften ausdrücklich übertragen werden (loi n° 72-619, art. 4-III.)²⁾.

Mit dieser beschränkten Aufgabenzuweisung korreliert das Fehlen eigener Regionalbehörden. Zur Durchführung ihrer Aufgaben haben die Regionen sich der staatlichen

- 1) Die Kompetenzen der Regionen werden generell als sehr beschränkt bezeichnet, vgl. de Laubadère, Traité, Bd.1, S.138; Rivero, Droit administratif, S.398; Bruns, Regionalisierung in Frankreich, VerwArch. 1974, 247
- 2) In diesem Zusammenhang wurde den Regionen beispielsweise die Gründung regionaler Naturparks übertragen, décret n° 75-983 du 24 octobre 1975, J.O. 28 octobre 1975, p.11089; vgl. dazu de Laubadère, a.a.O., Addendum zu n° 218

Behörden in der Region zu bedienen (loi n^o 72-619, art.16 al.4). Mit einer Begrenzung des steuerlichen Aufkommens auf maximal 25 Frs. je Einwohner (loi n^o 72-619, art.18 al.3)¹⁾ wurden die Möglichkeiten der Regionen zusätzlich begrenzt²⁾.

Die Möglichkeiten der Regionen zur Unterstützung der in ihrem Gebiet liegenden villes nouvelles sind damit im wesentlichen auf eine finanzielle Hilfestellung beschränkt. Das kann in Form der Übernahme des Anteils der Gemeinden an den Kosten einzelner Vorhaben, der Gewährung von Zuschüssen oder durch die Gewährung von Sicherheiten geschehen.

3.2.1.2.3. Die Sonderstellung der Pariser Region

Eine besondere Anstrengung bei der Unterstützung der villes nouvelles hat der district de la région parisienne unternommen, der bis zu seiner Reform im Jahre 1976 gegenüber den anderen Regionen des Landes einen Sonder-

1) Der gesetzte Rahmen wurde im ersten Jahr seiner Verbindlichkeit nur von 9 der insgesamt 22 Regionen ausgeschöpft, vgl. Debbasch, Science administrative, S. 299; Philip, Les deux premiers budgets régionaux, A.J.D.A. 1976, 5; Isaac/Molinier, Les budgets des régions en 1975, R.S.F. 1976, 242

2) Die Finanzausstattung wird von Bruns, Regionalisierung in Frankreich, VerwArch. 1974, 248, als zu gering angesehen, während Dausies, Grundzüge der Regionalreform in Frankreich, DVBl. 1974, 618 Anm.35 den zustandekommenden Betrag für ansehnlich hält; vgl. auch Apport des futurs régions, J.O. Avis et rapports du conseil économique et social, 14 mars 1974, p.597

status hatte¹⁾. Während bis 1972 die übrigen Regionen nur geographische Gliederungen in der staatlichen Verwaltungsorganisation waren, stellte der district de la région parisienne seit seiner Gründung im Jahre 1961 einen Verband der von ihm erfaßten Selbstverwaltungs-körperschaften der départements und Gemeinden dar (loi n° 61-845 du 2 août 1961, art.2). Wenn der district auch selbst keine eigenständige Gebietskörperschaft war, so gab es für die Wahrnehmung seiner Aufgaben doch eine zumindest teilweise gewählte Vertretung in Gestalt des conseil d'administration (loi n° 61-845, art.4), der zudem über eigene Einnahmen des district verfügen konnte (loi n° 61-845, art.5 und 7)²⁾.

Der district de la région parisienne hat auf dem Gebiet der villes nouvelles Pionierdienste in Frankreich geleistet. In dem von ihm erarbeiteten S.D.A.U.R.P. wurden, wie bereits dargestellt³⁾, zum ersten Mal villes nouvelles zur Lösung der Probleme der großen städtischen Ballungszentren präsentiert. Seiner exponierten Rolle auf dem Gebiet der villes nouvelles ist der district auch in der Folgezeit gerecht geblieben, indem er durch das I.A.U.R.P. und die zur Hälfte vom district und den Gebietskörperschaften abhängige A.F.T.R.P.⁴⁾ wesentliche

- 1) Vgl. loi n° 72-619, art.21, wonach dieses Gesetz auf die Pariser Region keine Anwendung findet
- 2) Der Status der Pariser Region wurde durch die loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France, J.O. 7 mai 1976, p.2741, weitgehend dem der übrigen Regionen angepaßt
- 3) S. oben S.76
- 4) In dem 22 Mitglieder umfassenden conseil d'administration sitzen insgesamt 11 Vertreter der Gebietskörperschaften und des district und 11 Vertreter des Staates, décret n° 62-479 du 14 avril 1962, J.O. 18 avril 1962, p. 4029, art.5 i.d.F.v. décret n° 68-640 du 10 juillet 1968, J.O. 13 juillet 1968, p.6690

technische und personelle Hilfestellung bei den konkreten Planungen für die einzelnen villes nouvelles der Region und bei der Inangriffnahme erster Durchführungsarbeiten leistete¹⁾.

Daneben setzten sich die Vertreter der Pariser Region und hier insbesondere die drei einander nachfolgenden préfets Delouvrier, Doublet und Lanier immer wieder bei der Zentralverwaltung für die villes nouvelles ein, was insbesondere während der Zeit von Bedeutung war, als der zuständige ministre de l'Equipement den villes nouvelles zurückhaltend gegenüberstand²⁾. Auch gegenüber anderen Institutionen öffentlicher und privater Art entfaltete der district eine rege Aktivität zur Förderung der Idee der villes nouvelles. Hierhin gehört auch die Tätigkeit des beim district eingerichteten Amtes zur Information über die villes nouvelles.

Das Engagement des district und seines Rechtsnachfolgers, der Region Ile-de-France, geht über politische und werbende Aktivität weit hinaus, indem sie den villes nouvelles eine finanzielle Unterstützung gewähren, die die villes nouvelles der Provinz von ihren Regionen in diesem Ausmaß nicht erfahren³⁾. Erleichtert wird dieses Ver-

1) S. oben S.166 u. 168

2) S. oben S.74 f.

3) Der Haushalt der Pariser Region sah allein im Bereich spezifischer Maßnahmen in den fünf villes nouvelles der Region 1975 171,2 Mio., 1976 138,8 Mio. und 1977 129,7 Mio. Frs. vor, vgl. Bonnefous, Réviser une erreur, Le Monde 7 juin 1977, 17; zusammen mit Zuschüssen und Vorschüssen an die R.A.T.P. und die S.N.C.F. für Maßnahmen in den villes nouvelles belief sich der Beitrag der Region im Jahre 1977 auf rd. 370 Mio. Frs., vgl. Bonnefous, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1363; Griotteray, Pas d'engagement sans bilan, Le Monde 7 juin 1977, 17

halten durch eine im Vergleich zu den anderen Regionen großzügige Finanzausstattung. Haupteinnahmequelle der Pariser Region ist eine besondere Investitionssteuer ("taxe spéciale d'équipement") die gesetzlich garantiert zwischen 200 und 250 Mio. Frs. pro Jahr erbringen muß¹⁾. So war der district in der Lage, in den villes nouvelles den kommunalen Anteil an den Kosten für die Verkehrswege 1. Ordnung zu übernehmen und Zuschüsse für bestimmte Einrichtungen auf dem Gebiet der Naherholung sowie Sicherheiten für Darlehensaufnahmen der Gebietskörperschaften zu gewähren²⁾.

3.2.2. Die Ebene der Zentralverwaltung

Bei einem Zentralstaat wie dem französischen werden in bedeutenderem Umfang als in einem föderativ strukturierten Land wie der Bundesrepublik Aufgaben im Bereich des Städtebaus auf der Ebene der Zentralinstanz wahrgenommen. Angesichts der schwach ausgestalteten Stellung der Gebietskörperschaften muß der französische Zentralstaat nicht nur Aufgaben der Länder der Bundesrepublik, die den französischen Regionen weder in ihrer rechtlichen Ausgestaltung noch im Umfang ihrer Zuständigkeiten vergleichbar sind, sondern in weiten Bereichen auch der Gebietskörperschaften wahrnehmen.

1) Loi n° 61-845 du 2 août 1961, art.7-I(1°); der garantierte Betrag aus dieser Abgabe beläuft sich nach der Änderung des Statuts der Region Ile-de-France auf 250 bis 350 Mio. Frs., art.1607 al.2 C.G.I.

2) Vgl. Merlin, Villes nouvelle, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 43; Salmon-Legagneur, Les villes nouvelles, enjeu financier ou enjeu humain?, Promotions n° 99,49

3.2.2.1. Die Koordinierung auf der Ministerialebene

Die weitgehende Zuständigkeit der préfets in den départements und Regionen bei der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Dekonzentration der Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet staatlicher Investitionen hat zur Folge, daß der préfet gleichzeitig auch koordinierend tätig werden kann¹⁾. Eine Zusammenfassung von Kompetenzen in einem einzigen Organ fehlt dagegen auf der Ebene der Zentralverwaltung; hier sind die Zuständigkeiten wieder auf die einzelnen Ministerien aufgeteilt.

3.2.2.1.1. Von der Errichtung der villes nouvelles betroffene Ministerien

Der Umfang der zu lösenden Probleme und das Ausmaß der Finanzmittel, die in den villes nouvelles investiert werden müssen, haben die Regierung trotzdem nicht dazu veranlaßt, eine zusammenfassende Zuständigkeit für dieses konkrete Vorhaben in einem Ressort zu schaffen. Die verwirrende Vielfalt von Zuständigkeiten, die schon bei den wesentlich bescheideneren Projekten der grands ensembles zu Ansätzen einer Koordinierung durch den F.D.E.S. geführt hat²⁾, ist geblieben. Kein Ministerium ist vom Umfang und von der Bedeutung seiner Zuständigkeiten her in der Lage, gegenüber anderen Ressorts eine Art von Lenkungsrolle zu übernehmen. Auch ein beim

1) Zur Koordinierung durch Dekonzentration s. Timsit, Le concept de coordination administrative, B.I.I.A.P. 1975, 1094; Rivero, Droit administratif, S.349 f.

2) S. oben S.56

ministère de l'Équipement eingerichtetes "bureau des villes nouvelles" hat nicht die Aufgabe, eine ressortübergreifende Koordinierung vorzunehmen. Es ist innerhalb des Ministeriums zentral für die Aufgaben zuständig, die nach der allgemeinen Kompetenzverteilung von diesem Ministerium wahrgenommen werden.

Das bureau des villes nouvelles im ministère de l'Équipement verwaltet die Haushaltsmittel, die im Geschäftsbereich dieses Ministeriums ausschließlich für die villes nouvelles vorgesehen sind oder diesem Ministerium von anderen Ministerien zur Verwaltung übertragen werden, und übt die Aufsicht über die diesem Ministerium unterstehenden établissements publics d'aménagement aus¹⁾. Hinzu kommt der gesamte Bereich des Städtebaus, der ebenfalls im ministère de l'Équipement bearbeitet wird. Als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden und für die nach der loi Boscher geschaffenen Gemeindeverbände verwaltet das ministère de l'Intérieur in beträchtlichem Umfang Haushaltsmittel, die den Gebietskörperschaften zur Herstellung von Erschließungsanlagen zu Verfügung gestellt werden.

Für die Vergabe von Zuschüssen an die Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüsse ist das ministère de l'Intérieur nicht allein zuständig. Andere Ministerien und Staatssekretariate können ebenfalls für einzelne Projekte Mittel an diese Körperschaften vergeben. Zu nennen sind hier das ministère de l'Éducation nationale, das ministère chargé des Affaires culturelles, das secrétariat d'État chargé de la Jeunesse, des Sports

1) Vgl. Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n^o 99, 19; Brissy, Les villes nouvelles, S.115

et des Loisirs, das ministère de la Santé publique und das ministère de la Sécurité sociale.

Daneben üben einzelne Ministerien in den villes nouvelles auch selbständige Kompetenzen aus. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn nachgeordnete Behörden dieser Ministerien eigene Baulichkeiten errichten. Hier seien beispielhaft Betriebsgebäude der Eisenbahn- und Postverwaltungen, aber auch die neuen Präfekturgebäude in Cergy-Pontoise und Evry genannt.

Die Befugnisse der Zentralinstanzen sind trotz der Bemühungen um Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Regionen und départements gerade im Bereich der villes nouvelles immer noch sehr weitreichend. Sie reichen von der Ausarbeitung technischer Bestimmungen für einzelne Einrichtungen bis hin zur Genehmigung konkreter Vorhaben, soweit sie zur Dekonzentrationskategorie I gehören¹⁾.

3.2.2.1.2. Herkömmliche Koordinierungsverfahren auf Regierungsebene

Die Koordinierung zwischen den einzelnen Ministerien erfolgt herkömmlicherweise im Ministerrat, der bei unterschiedlichen Auffassungen verschiedener Ressorts zwischen diesen eine Entscheidung trifft. Die Bedeutung

1) Demgegenüber sind auf Grund des föderalistischen Staatsaufbaus der Bundesrepublik die Befugnisse, die der Bund nach Art. 104a GG wahrnehmen kann, relativ bescheiden und beschränken sich grundsätzlich auf die Bereitstellung von Mitteln nach § 71 Abs. 2 StBauFG und deren Aufteilung auf die Länder gemäß § 72 Abs. 3 Satz 4 StBauFG, während die Bewilligung der Mittel für die einzelnen Maßnahmen den Ländern obliegt (§ 72 Abs. 4 StBauFG)

des Ministerrates als Gremium, in dem alle Minister bzw. Staatssekretäre vertreten sind, ist in Frankreich allerdings insofern eingeschränkt, als eine Vielzahl von interministeriellen Ausschüssen¹⁾ mit beschränktem Teilnehmerkreis die eigentlichen Entscheidungen trifft, die vom Ministerrat nur noch förmlich übernommen werden²⁾. Hauptaufgabe dieser interministeriellen Fachausschüsse ist es allgemein, die Koordinierung auf Regierungsebene sicherzustellen³⁾. Für den Bereich der villes nouvelles wird das comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) tätig, das als ständiger Ausschuß unter dem Vorsitz des Premierministers tagt⁴⁾. In ihm sind von Amts wegen neun Minister oder Staatssekretäre sowie der commissaire général du Plan, der délégué à l'aménagement du territoire und der préfet der Region Ile-de-France vertreten. Je nach Erfordernis können weitere Minister zu den Arbeiten dieses Ausschusses hinzugezogen werden⁵⁾.

Das C.I.A.T. hat praktisch alle bedeutenden Entscheidungen in Bezug auf die villes nouvelles getroffen. Dazu gehören in erster Linie die politischen Entscheidungen wie die Genehmigung der schémas directeurs d'aménagement, in denen die Errichtung der villes nouvelles

1) 1975 bestanden insgesamt 18 dieser Fachausschüsse, vgl. Delion, Les conseils et comités interministériels, A.J.D.A. 1975, 271

2) Vgl. Delion, a.a.O., 272

3) Ebd., 269

4) Décret n° 60-1219 du 19 novembre 1960, J.O. 20 novembre 1960, p. 10363

5) Vgl. de Lanversin, Aménagement du territoire, S.87

vorgeschlagen wurde¹⁾, und die sog. prise en considération jedes einzelnen Vorhabens. Darüber hinaus obliegen sämtliche bedeutsamen Folgeentscheidungen, die bereits einen ausgeprägten technischen Charakter haben, diesem Gremium. Hierzu gehören für die Gesamtheit der villes nouvelles neben den Finanzierungsfragen, die insbesondere im Rahmen der Beschlußfassungen über den Plan und die jährlichen Haushaltsgesetze erörtert werden, auch eventuell erforderliche gesetzgeberische Maßnahmen sowie, für jede ville nouvelle gesondert, die Festlegung ihrer allgemeinen Züge, eines groben Entwicklungsplans und eine Schätzung des Finanzbedarfs für ihre Realisierung²⁾.

3.2.2.1.3. Koordinierung in der groupe central des villes nouvelles

3.2.2.1.3.1. Struktur der groupe central des villes nouvelles

Gleichzeitig mit der Ernennung der ersten Leiter der missions d'études war unter dem Vorsitz des délégué général beim district de la région parisienne eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt worden, deren Aufgabe darin bestand, auf der Basis des allgemeinen Entwicklungsprogrammes jeder ville nouvelle

1) Das S.D.A.U.R.P. wurde durch einen sog. conseil restreint gebilligt, der unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten tagt, vgl. dazu Delion, Les conseils et comités interministériels, A.J.D.A. 1975, 268

2) Protokoll der Sitzung des C.I.A.T. vom 26.5.1970, vgl. dazu D.T., Politique des villes nouvelles, M.T.P. 30 janvier 1971, 39

in der Pariser Region die erforderlichen Maßnahmen vorzuschlagen und den Vollzug der Programme durch den Staat, die Gebietskörperschaften und sämtliche öffentlichen und privaten Organismen, die mit Unterstützung oder unter der Kontrolle des Staates tätig werden, zu überwachen¹⁾. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern des ministère de l'Intérieur, des ministère de l'Economie et des Finances und des ministère de l'Équipement sowie den préfets der betroffenen départements zusammen.

Dieses Gremium ist als Vorläufer der Ende 1970 nach einem entsprechenden Beschluß des C.I.A.T. geschaffenen *groupe central des villes nouvelles* (G.C.V.N.) anzusehen. Die G.C.V.N. ist unmittelbar dem Premierminister zugeordnet²⁾ und setzt sich aus Vertretern von insgesamt zwölf Ministerien oder Staatssekretariaten zusammen. An den Sitzungen, bei denen Fragen behandelt werden, die sich auf eine in ihrem Gebiet liegende ville nouvelle beziehen, nehmen die zuständigen préfets der Region und des département zusätzlich von Amts wegen teil; den Vorsitz führt gegenwärtig der vom Premierminister ernannte Gouverneur des Crédit Foncier de France, eines halbstaatlichen Hypothekenbankinstituts³⁾.

Die Sitzungen der groupe central werden vom secrétariat général du groupe central des villes nouvelles vorbereitet. Das Sekretariat verfügt über einen kleinen Stab von Mitarbeitern, die zum Teil vom ministère de l'Équipement

1) Directive (Premier ministre) n^o 226/SG du 4 avril 1966

2) Protokoll der Sitzung des C.I.A.T. vom 26.5.1970, D.T., Politique des villes nouvelles, M.T.P. 30 janvier 1971, 39

3) Arrêté du 23 décembre 1970 (Premier ministre), J.O. 26-27 décembre 1970, p.12019

ment abgeordnet, teilweise aber auch vom secrétariat général selbst eingestellt werden¹⁾. Im Gegensatz zur groupe central selbst ist das secrétariat général dem ministère de l'Equipement angegliedert.

Obwohl mit dem bureau des villes nouvelles im ministère de l'Equipement und dem ebenfalls diesem Ministerium zugeordneten secrétariat général du G.C.V.N. bereits zwei Organismen vorhanden sind, die in einer gewissen Konkurrenzsituation zueinander stehen, ist die interministerielle Arbeitsgruppe beim préfet der Pariser Region bestehen geblieben²⁾. Heute tagt diese Arbeitsgruppe allerdings nicht mehr³⁾; auf der Ebene der Pariser Region ist nur noch eine sog. "antenne région parisienne" des secrétariat général du G.C.V.N. tätig. Diese Pariser Dependence des secrétariat général, die dem préfet der Pariser Region oder dem service régional de l'Equipement zur Verfügung steht, übt seine Tätigkeit unter der Leitung des stellvertretenden Generalsekretärs der G.C.V.N.⁴⁾ aus, der, ebenso wie der Generalsekretär selbst, ein aus der E.N.A. hervorgegangener hoher Beamter ist.

- 1) Das secrétariat général bestand 1976 aus 34 Mitarbeitern, vgl. Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 19
- 2) Protokoll der Sitzung des C.I.A.T. vom 26.5.1970, D.T., Politique des villes nouvelles, M.T.P. 30 janvier 1971, 39
- 3) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.111
- 4) Vgl. Roullier, a.a.O., 19

3.2.2.1.3.2. Aufgaben der G.C.V.N.

Nach einem Beschluß des C.I.A.T. hat die groupe central die Aufgabe, die Beratungen und Beschlußfassungen des C.I.A.T. vorzubereiten¹⁾. In dieser Funktion verdrängt die G.C.V.N. offenbar die D.A.T.A.R., die sonst für die Vorbereitung der Sitzungen des C.I.A.T. zuständig ist²⁾.

Darüber hinaus soll die groupe central den in Frage kommenden Ministerien alle geeigneten Maßnahmen organisatorischer und technischer Art vorschlagen, auf der Grundlage mehrjähriger Programme Stellungnahmen zu den finanziellen Perspektiven der Projekte auf mittlere und längere Sicht ausarbeiten und Maßnahmen vorschlagen, die zur Kapitalausstattung der nach der loi Boscher geschaffenen Gemeindeverbände und zur Abstimmung der jährlichen Pläne dienen sollen, in denen öffentliche Finanzmittel vorgesehen sind³⁾.

Damit ist die groupe central des villes nouvelles bereits bei der Programmierung der Finanzmittel eingeschaltet, die im Rahmen der mittelfristigen Planung durch den Plan und der jährlichen Haushaltsgesetze erfolgt⁴⁾. Die G.C.V.N. ist bei diesen Beratungen ein

- 1) Protokoll der Sitzung des C.I.A.T. vom 26.5.1970, D.T., Politique des villes nouvelles, M.T.P. 30 janvier 1971, 39
- 2) Delion, Les conseils et comités interministériels, A.J.D.A. 1975, 276
- 3) Protokoll der Sitzung des C.I.A.T. vom 26.5.1970, D.T., a.a.O., 39
- 4) Seit 1971 prüft die G.C.V.N. jedes Jahr anhand der Vorschläge der villes nouvelles, die von den Regionspräfekten übermittelt und vom secrétariat général vorgeprüft und von diesem mit den einzelnen Ministerien abgesprochen werden, die Mittel, die in den Haushaltsplan eingestellt werden sollen, vgl. Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 15

wichtiger Sachwalter der Interessen der villes nouvelles gegenüber anderen Projekten und ist in der Lage, innerhalb eines globalen Finanzrahmens für die villes nouvelles einzelne Prioritäten zu setzen¹⁾. Damit ist die finanzielle Koordinierung im Vergleich zu den grands ensembles und Z.U.P. auf eine frühere Stufe verlegt. Bei den Z.U.P. erfolgte eine finanzielle Abstimmung erst im Zusammenhang mit der Aufteilung der vorhandenen Mittel (Haushaltsmittel und Spezialfonds) anlässlich der Entscheidung über Anträge für einzelne Projekte in den Ausschüssen des fonds de développement économique et social, was sich jedoch als ein Verfahren erwiesen hatte, das völlig fehlschlug²⁾. Trotzdem ist es bei einer Prüfung der Finanzierung der Einzelprojekte innerhalb der villes nouvelles durch den F.D.E.S. geblieben³⁾. Wegen der relativ detaillierten Ausweisung der Vorhaben im Wege der Individualisierung der Haushaltsmittel hat die spätere Prüfung der Projekte in den Ausschüssen des F.D.E.S. aber wesentlich an Bedeutung verloren.

Während die Tätigkeit der groupe central und ihres secrétariat général bei der Ausarbeitung der Mittelansätze im Plan und im Haushalt relativ erfolgreich ist, stößt das secrétariat général bei der Unterstützung der établissements publics d'aménagement, wenn es um die Er-

1) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.41

2) S. oben S.57

3) Protokoll der Sitzung des C.I.A.T. vom 26.5.1970; D.T., Politique des villes nouvelles, M.T.P. 30 janvier 1971, 39, und Sauvage, Création, A.J.P.I. 1971, 851

stellung einer langfristigen Finanzplanung dieser Institutionen geht, auf Schwierigkeiten¹⁾. Die Entwicklungsträger sind von ihrer Ausstattung her nicht in der Lage, umfassende Finanzierungspläne auszuarbeiten, die sämtliche für die Dauer der Entwicklung der ville nouvelle erforderliche Maßnahmen abdecken. Die dabei auftretenden Probleme sind so neu und komplex, daß sich eine zentrale Unterstützung durch die groupe central als erforderlich erweist. Sie wird im Rahmen einer allgemeinen technischen Hilfe gewährt, die die groupe central den Entwicklungsträgern in Finanzfragen zukommen läßt²⁾. Mehr als die Aufstellung allgemeiner Konzepte hat man dabei bis heute noch nicht erreicht³⁾.

3.2.2.1.3.3. Arbeitsweise des secrétariat général

Das secrétariat général der groupe central des villes nouvelles wird von den einzelnen établissements publics in den villes nouvelles allgemein als eine Anlaufstelle betrachtet, die bei auftretenden Fragen konsultiert wird⁴⁾. Bei den Mitarbeitern der établissements publics und des secrétariat général ist eine gleiche Grundeinstellung anzutreffen, die den Kontakten zwischen diesen Institutionen zugute kommt. Diese Kontakte werden all-

1) Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 20

2) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.41

3) Roullier, a.a.O., 20

4) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S. 103 (für die antenne région parisienne); Roullier, a.a.O., 20 ; Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 22

gemein unter Umgehung des normalen Dienstweges gesucht, womit eine Beschleunigung der Vorgänge erreicht wird¹⁾. Sowohl bei den établissements publics als auch beim secrétariat général handelt es sich um verhältnismäßig junge Mannschaften, die sich vor eine konkrete Aufgabe gestellt sehen, zu der sie geeignete Lösungswege erst selbst finden müssen. Dazu ist eine außergewöhnliche Bereitschaft erforderlich, sich von gängigen Wegen zu lösen und ständig hinzuzulernen²⁾.

Die Einrichtung eines Arbeitsstabes bei der Präfektur der Pariser Region und des secrétariat général der G.C.V.N. führte dazu, daß sich neben der traditionellen "administration de gestion" mit allgemeiner Zuständigkeit eine zweite Verwaltung etabliert, die als "administration parallèle" bezeichnet werden kann³⁾.

Sie ist Teil der bereits erwähnten administration de mission⁴⁾, die im Bereich des Städtebaus, der die herkömmliche Verwaltung in den letzten Jahren vor bisher in ihrer Größenordnung und Art unbekannte Aufgaben gestellt hat, häufig anzutreffen ist. Eine solche Verwaltung ist nur in geringem Maße hierarchisch strukturiert und arbeitet in der Form eines Teams, das sich die gemeinsame Lösung einer konkreten Aufgabe zum Ziel gesetzt hat. Ihre Tätigkeit kann bei der traditionellen Verwaltung eine gewisse Zurückhaltung hervorrufen, die zu Konkurrenzdenken und Konflikten zwischen diesen

1) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.103; Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 20

2) Vgl. Roullier, a.a.O., 21

3) So Roullier, a.a.O., 20

4) S. oben S.169

beiden Zweigen der Verwaltung führen kann¹⁾. Von dieser Gefahr ist auch die Arbeit des secrétariat général nicht frei²⁾.

Andererseits fällt es einer administration de mission wie das secrétariat général du G.C.V.N. leichter, die traditionelle Trennung zwischen einzelnen Zweigen der Verwaltung zu überwinden³⁾. Die unterschiedliche Herkunft der Mitarbeiter und die engen Kontakte, die sie zu anderen Behörden pflegen, machen eine administration de mission zu einem wirksamen Instrument der Koordinierung unterschiedlicher Zweige der Verwaltung⁴⁾. Diese Aufgabe hat die groupe central des villes nouvelles in befriedigender Weise lösen können.

3.2.2.2. Die Mittelplanung durch den Plan

3.2.2.2.1. Mittelfristige Finanzplanung im Plan de développement économique et social.

Die Errichtung der villes nouvelles erstreckt sich über einen Zeitraum, der bis zu 25 Jahre reichen kann.

- 1) Vgl. Debbasch, Science administrative, S.405 f.
- 2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.117
- 3) Debbasch, a.a.O., S.407 (für die administration de mission generell); Daillier, La loi du 10 juillet 1970, B.I.I.A.P. 1972, 88
- 4) Brissy, a.a.O., S. 118 f., ordnet die Arbeit des secrétariat général im Anschluß an eine Klassifizierung von Drago, Introduction, in : La coordination administrative en matière économique et sociale, S.28, der Koordinierung durch eine mission zu, im Gegensatz zur Koordinierung durch eine délégation oder ein établissement public

Für eine planvolle Entwicklung dieser Städte, die sämtlich zwischen 1966 und 1969 in Angriff genommen wurden, kann es nicht zweckdienlich sein, die erforderlichen Mittel nur von einem Jahr zum anderen zu programmieren und damit allen Unwägbarkeiten der jährlichen Etatberatungen zu unterwerfen. Umfangreiche Projekte, deren Realisierung sich über mehrere Jahre hinzieht, erfordern eine längerfristige Planung der bereitzustellenden Mittel.

Die Investitionsmittel für einen Zeitraum, der über den Jahreshaushalt hinausreicht, sind in dem bereits mehrfach erwähnten Plan de développement économique et social eingesetzt, der derzeit eine Laufzeit von fünf Jahren hat¹⁾. Eine längerfristige Planung stünde vor dem heute noch nicht lösbaren Problem, hinreichend genau Voraussagen über die wirtschaftliche, demographische und politische Entwicklung eines Landes zu machen. Infolgedessen werden auch in Bezug auf die villes nouvelles langfristig nur Ziele formuliert (Bevölkerungszahl, bestimmte qualitative Ziele), die Planung der Mittel beschränkt sich auf den Zeitraum des laufenden Planes. Dabei sind die villes nouvelles seit dem VI. Plan (1971-1975) innerhalb des Planes Gegenstand einer eigenen Programmierung.

Ohne auf Einzelheiten des komplexen Verfahrens der Ausarbeitung des Planes auf nationaler Ebene einzugehen, sei hier gesagt, daß sich die Erarbeitung des Planes heute in zwei große Phasen gliedert, die einmal mit der Verabschiedung seiner großen Leitlinien und zum anderen mit der Genehmigung des eigentlichen Planes durch das

1) De Laubadère, Droit public économique, S.327

Parlament abgeschlossen werden. Der Plan ist dem Gesetz, das der Billigung des Parlaments unterliegt, als Anhang beigelegt¹⁾. Vor der Verabschiedung der Leitlinien und des Planes selbst findet für den Bereich öffentlicher Investitionen wie bei den Vorberatungen zum Haushaltsgesetz eine Abstimmung des Investitionsbedarfs zwischen den einzelnen Ressorts statt. Das Bestreben eines jeden Ministeriums geht naturgemäß dahin, ein möglichst großes Investitionsvolumen zugesprochen zu bekommen.

Bei diesen Verhandlungen werden die Interessen der villes nouvelles von der groupe central des villes nouvelles wahrgenommen. Als Grundlage dienen der G.C.V.N. dabei die Voranmeldungen, die ihr von den E.P.A. über die Regionen zugeleitet werden und unter denen die G.C.V.N eine interne Abstimmung vornimmt.

3.2.2.2.2. Die Prioritätsprogramme für die villes nouvelles innerhalb des VI. und VII. Planes

Voraussetzung für die Durchführung des Fünf-Jahres-Programmes für die villes nouvelles durch die Regierung und die betroffenen Ministerien ist die Aufnahme der erforderlichen Mittel in den jährlichen Haushaltsplan²⁾.

1) De Laubadère, Droit public économique, S.349 ff.

2) Vgl. Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O. 3 janvier 1959, p.180, art.1 al.6: *"Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance."*

Die Aufnahme in den Haushalt geschieht jedoch nicht ungeprüft in Höhe der Beträge, die in dem vom Parlament festgestellten Plan am Beginn der Laufzeit des Planes eingesetzt worden sind, was faktisch eine Durchbrechung des Prinzips der Jährlichkeit des Haushaltsplanes bedeuten würde.

Bei der Umsetzung des Planes in jährliche Haushaltsgesetze zeigt sich vielmehr ein Wesensmerkmal der französischen Planification. Obwohl vom Parlament verabschiedet, zwingt der Plan weder Privatpersonen noch den Staat selbst, sich nach seinen Vorgaben zu richten¹⁾. Ober politisch-moralische Verpflichtungen hinaus hat der Plan keine Bindungswirkung²⁾. Im Bereich öffentlicher Investitionen können Ausgaben daher erst dann getätigt werden, wenn sie in Form der Ausgabebewilligung ("crédit de paiement") im Haushalt vom Parlament genehmigt wurden. Infolgedessen stehen die Mittelanträge des Planes stets unter dem Vorbehalt, daß die Vollzugsmaßnahmen gegebenenfalls an veränderte konjunkturelle Gegebenheiten angepaßt werden müssen.

Um eine begrenzte Anzahl von Vorhaben, die von der Regierung als besonders bedeutend eingestuft werden, bei den jährlichen Beratungen des Haushaltsplanes von den übrigen im Plan vorgesehenen Ausgaben abzuheben und mit Vorrang zu behandeln, hat man seit dem VI. Plan eine Reihe von Vorhaben mit einer Vorrangerklärung versehen. Unabhängig von den Fluktuationen der Haus-

- 1) Vgl. de Laubadère, Droit public économique, S.334; Jacquot, Statut juridique, S.113 f.
- 2) Im Anschluß an diese Feststellung spricht eine Reihe von Autoren dem Plan jegliche juristische Bedeutung ab, vgl. de Laubadère, a.a.O., S.334 m.w.N.

haltsberatungen sollen maximale Anstrengungen unter-
nommen werden, den einer Vorrangerklärung entsprechenden
Finanzrahmen einzuhalten und die dazugehörigen Maßnahmen,
unter allen Umständen auszuführen¹⁾. In diesem Sinne
wurde auch der im Plan vorgesehene Finanzrahmen für
die villes nouvelles neben einer Reihe anderer Pro-
jekte zum Gegenstand einer Vorrangerklärung gemacht²⁾.
Für sämtliche zu diesen Vorrangerklärungen gehörende
Programme wurde ein fünfjähriger Rahmen für ent-
sprechende Bindungsermächtigungen ("autorisations de
programme") im Haushalt festgelegt.

Mit der Überwachung der Ausführung der Programme für
die villes nouvelles wurde die groupe central des
villes nouvelles beauftragt³⁾. Unter Bezugnahme auf
die Programme werden die Verhandlungen mit den be-
treffenden Ministerien geführt, wenn der Jahreshaus-
haltsplan vorbereitet wird. Dabei kann die groupe
central von Fall zu Fall gegenüber den mittelfristigen
Planungen eine Anapassung der Mittelansätze an den
festgestellten Bedarf vornehmen⁴⁾.

Eine Besonderheit des Programms für die villes nouvelles
besteht darüber hinaus darin, daß sie zusätzlich zum
Gegenstand eines *programme finalisé* gemacht wurden.
Diese Programme, die von den Bestrebungen der rationali-

- 1) VI^e Plan de développement économique et social
(1971-1975), S.110
- 2) Die Maßnahmen, die auf diese Weise als vorrangig ein-
gestuft wurden, finden sich im VI^e Plan de développe-
ment économique et social (1971-1975), S.160 f.
Tafel II
- 3) VI^e Plan de développement économique et social (1971-
1975), S.281; VII^e Plan de développement économique
et social (1976-1980), S.143
- 4) VI^e Plan de développement économique et social (1971-
1975), S.281; Programme d'action prioritaire, Bd.1,
S.7

sation des choix budgétaires (R.C.B.) inspiriert sind¹⁾, enthalten eine sonst im Rahmen der Planification unbekannte ressortübergreifende Verknüpfung von Zielen mit den Mitteln zu ihrer Realisierung²⁾, indem sie nicht nur die Maßnahmen finanzieller Art für Investitionszwecke, sondern auch für Verwaltungszwecke sowie erforderliche gesetzgeberische und organisatorische Maßnahmen programmieren³⁾. Zusätzlich enthalten die Programme eine Reihe von Indikatoren, die es erlauben, den Grad der Realisierung nicht nur unter quantitativen, sondern auch unter qualitativen Kriterien zu bemessen.

Nach der Verabschiedung des VI. Planes wurde das programme finalisé ebenso wie das *programme d'action prioritaire* des VII. Planes, das das programme finalisé ablöste⁴⁾, in seinen Einzelheiten ausgearbeitet. An diesen Arbeiten war wiederum die *groupe central des villes nouvelles* maßgeblich beteiligt. Für jede *ville nouvelle* wurde ein eigenes Unterprogramm erstellt, das für jedes Jahr der Laufzeit des Planes die vorgesehenen Ziele, insbesondere hinsichtlich der zu errichtenden Wohnungen und Arbeitsplätze, und, nach Haushaltskapiteln und Art der Einrichtung getrennt, die Finanzmittel ausweist, die als Bindungsermächtigungen und Ausgabebewilligungen vorgesehen sind. Auf diese Weise können die Gemeindeverbände und *établissements publics d'aménagement*

1) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.157; Jacquot, Statut juridique, S.126; Mesnard, Planification, S.29; Lion, Les programmes finalisés, B.I.I.A.P. 1971, 623

2) Jacquot, a.a.O., S.126

3) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.157; Lion, a.a.O., 624; VII^e Plan de développement économique et social (1976-1980), S.87; vgl. die Liste der nichtfinanziellen Maßnahmen für die Dauer des VI. Planes im Programme finalisé, S.39 f.

4) VII^e Plan de développement économique et social (1976-1980), S.85

in jeder ville nouvelle sehr genau den Umfang der staatlichen Mittel auf eine mittelfristige Zeitdauer abschätzen und ihre eigenen Planungen darauf abstimmen.

3.2.2.2.3. Umfang der Programme für die villes nouvelles

Die in Form von Bindungsermächtigungen für die villes nouvelles bereitgestellten Mittel belaufen sich für das programme finalisé des VI. Planes auf 2 410 Mio. und für das programme d'action prioritaire des VII. Planes auf 2 454 Mio. Frs.. In diesen Beträgen sind nicht nur die Investitionsausgaben, sondern auch die Verwaltungsausgaben enthalten, soweit sie aus Haushaltsmitteln aufgebracht werden sollen. Allein für die Laufzeit des VI. Planes wurden so 400 Mio. Frs. zum Ausgleich der Haushalte der Gemeindeverbände und établissements publics in den neun villes nouvelles angesetzt¹⁾.

Im gesetzgeberisch-organisatorischen Bereich hatte sich der VI. Plan zum Ziel gesetzt, die Bildung der Organisationsstrukturen in Ausführung der loi Boscher zu beschleunigen²⁾; dementsprechend ist dieses Ziel im programme finalisé in der Liste der nicht-finanziellen Mittel zur Förderung der villes nouvelles enthalten³⁾. Man wird es allerdings kaum als das Verdienst des programme finalisé ansehen können, daß diese Institutionen, wenn auch verspätet, tatsächlich errichtet wurden; es ist nämlich nicht ersichtlich, was über die Aufnahme dieses Zieles

1) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.281; Programme finalisé, S.27

2) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.281

3) Programme finalisé, S.40

in das programme finalisé hinaus zur rechtzeitigen Einleitung der erforderlichen Maßnahmen geschehen ist.

Im Investitionsbereich war ein großer Teil der erforderlichen Maßnahmen in das programme finalisé aufgenommen worden. Es betraf insgesamt sechs Ministerien, die ihre Planungen dieser einheitlichen Programmierung unterwarfen¹⁾. Andere Ministerien weigerten sich dagegen, ihre Planungen in das programme finalisé des villes nouvelles einzubringen²⁾; sie befürchteten, dadurch eine zu große Einbuße an eigenen Befugnissen hinnehmen zu müssen³⁾. Diese Mängel konnten nur zum Teil im programme d'action prioritaire des villes nouvelles des VII. Planes behoben werden⁴⁾. So ist es beispielsweise dabei geblieben, daß das ministère des Postes et Télécommunications, obwohl in der groupe central des villes nouvelles vertreten, auch beim VII. Plan an der gemeinsamen mittelfristigen Planung für die villes nouvelles nicht teilgenommen hat.

-
- 1) Es sind dies: ministère de l'Équipement, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Économie et des Finances, ministère de l'Éducation nationale, ministère des Affaires sociales und das secrétariat d'État à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs, vgl. Programme finalisé, S.25 f.
 - 2) So waren im programme finalisé z.B. nicht enthalten: die öffentlichen Verkehrsmittel, die Gymnasien, Universitäten, das Telefonnetz, Post- und Fernmeldebetriebsgebäude
 - 3) Diese Ansicht äußerte für das Postministerium ein Beamter, der im Ministerium für die Planung der postalischen Einrichtungen in Neubaugebieten zuständig ist, in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 3. Juni 1975
 - 4) Die zusätzlich hinzugekommenen Investitionsvorhaben sind im Programme d'action prioritaire, Bd.1, S:7, aufgeführt

Die Programmierung der Maßnahmen, die während der Laufzeit des VII. Planes zur Ausführung gelangen sollen, erfolgte nicht nur für den Bereich der Gemeindeverbände, die auf Grund der loi Boscher zu Anfang der 70er Jahre gegründet worden waren, in das programme d'action prioritaire wurde auch das syndicat intercommunal à vocation multiple aufgenommen, zu dem sich die linksorientierten Gemeinden Martigues, Port-de-Bouc und Saint-Mitre am Westrand des Etang-de-Berre zusammengeschlossen hatten¹⁾. Daß diese Gemeinden im programme finalisé des VI. Planes Berücksichtigung gefunden hatten, erklärt sich daraus, daß die Form des Zusammenschlusses der Gemeinden am Etang-de-Berre zum Zeitpunkt der Erarbeitung des programme finalisé noch nicht feststand.

Mit der Programmierung der Mittel im Plan ist dem Verlangen von art. L.171-2 Code des communes Rechnung getragen, wonach die zur Realisierung der villes nouvelles erforderlichen Mittel im Plan de développement économique et social vorgesehen sein müssen. Gleichzeitig nimmt ein großer Teil der Maßnahmen in den villes nouvelles als Gegenstand eines programme finalisé und eines programme d'action prioritaire an einem integrierten Planungsverfahren teil, das in dieser Form für Frankreich neu war. Hierin kommt das Bestreben zum Ausdruck, bei der Realisierung der villes nouvelles neue Wege zu beschreiten und der Bedeutung der Aufgabe entsprechende Planungsverfahren anzuwenden.

1) Vgl. Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.7

4. Die Durchführung der Maßnahmen zur Realisierung der villes nouvelles

Die Priorität, die in den beiden Programmen des VI. und VII. Planes zum Ausdruck kommt, ist für die neun villes nouvelles von existentieller Bedeutung. Die Entwicklung dieser Gebilde verläuft nicht spontan, sie müssen ihre Lebensfähigkeit ständig gegenüber anderen Projekten unter Beweis stellen, die für alle Interessenten zumindest kurzfristig eine höhere Rentabilität versprechen. Ihr letztlich synthetischer Charakter erlaubt es den villes nouvelles nicht, allein auf sich gestellt und ohne Hilfe der öffentlichen Hand, nur dem autonomen Geschehen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt überlassen, zu einem lebensfähigen Gemeinwesen zu werden, das gegenüber den Städten, die in Jahrhunderten gewachsen sind und Gestalt und Atmosphäre gewonnen haben, eine brauchbare Alternative darstellt.

Die verantwortlichen Politiker haben die Bedeutung und den Vorrang, den sie den villes nouvelles einräumen wollen, wiederholt deutlich zum Ausdruck gebracht¹⁾. Es wird sich zeigen, inwieweit es nicht nur bei reinen

1) Vgl. aus jüngerer Zeit etwa Staatspräsident Giscard d'Estaing in einem Brief an den damaligen Premierminister Chirac, Le Monde 7 janvier 1975, 35: "*Il convient d'assurer le succès rapide des villes nouvelles... A cet égard, il y a lieu d'examiner les conditions dans lesquelles pourrait être renforcée la priorité qui leur est reconnue...*"; directive du 2 janvier 1976 n° 2.023/SG (Premier ministre), abgedruckt in Promotions n° 99, 10: "*Il convient ainsi d'accélérer leur réalisation, ce qui implique un effort particulier de rigueur et de cohérence aux niveaux national, régional et local.*"; ebenso der conseil interministériel unter Vorsitz des Staatspräsidenten vom 17. April 1975, Le Monde 19 avril 1975, 38

Absichtserklärungen geblieben ist.

4.1. Das Planungsstadium

Ausgangspunkt für alle planerischen Überlegungen sind die schémas directeurs d'aménagement, die sowohl in der Pariser Region als auch in den métropoles d'équilibre und im Entwicklungsbereich Untere Seine die Errichtung der villes nouvelles vorgesehen haben. Mit der grundsätzlichen Billigung dieser Entwicklungspläne durch die Regierung hatten zwar auch Vorschläge zur Errichtung der villes nouvelles bereits eine erste offizielle Bestätigung gefunden, vor der Ausarbeitung rechtsverbindlicher Konzepte mußte aber noch eine Reihe von Voruntersuchungen durchgeführt werden, bevor die Entscheidung für den Bau einer ville nouvelle endgültig abgesichert war.

4.1.1. Die Durchführung vorbereitender Untersuchungen

Die vorbereitenden Untersuchungen lassen sich grundsätzlich in zwei Phasen untergliedern. Im Anschluß an die Arbeiten des I.A.U.R.P. und der O.R.E.A.M., die mit der Vorlage großräumiger Entwicklungspläne abgeschlossen wurden, setzten diese Organismen ihre Arbeiten in dem Raum fort, der für die Errichtung einer ville nouvelle vorgesehen war¹⁾. Nach den Vorstellungen des

1) Vgl. für Isle-d'Abeau Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.436; so auch directive générale n° 2 du 8 juillet 1969 (Équipement et Logement), I, M.T.P. 23 août 1969, 118

ministère de l'Équipement et du Logement sollen sich die Untersuchungen hauptsächlich auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt am Ort der geplanten ville nouvelle erstrecken. Bei der Prüfung der erforderlichen Aufschließungsmaßnahmen sind die Kostenfragen besonders kritisch zu untersuchen; die Höhe der Aufwendungen soll in überschlägiger Form bereits in diesem Stadium geschätzt werden¹⁾.

Der prise en considération der ville nouvelle durch das C.I.A.T. folgten ins Detail gehende Untersuchungen durch die zwischenzeitlich ins Leben gerufenen missions d'études. Diese Untersuchungen beziehen sich im Gegensatz zu den vorangegangenen, mehr wirtschaftlich orientierten Studien hauptsächlich auf die städtebauliche Grundkonzeption der ville nouvelle. Dazu werden die wesentlichen Funktionen und der genaue Standort der ville nouvelle und ihres zukünftigen Zentrums festgelegt. Die Vorstellungen zur möglichen Größenordnung der Stadt sollen sich an den Gegebenheiten des untersuchten Raumes, den bestehenden Infrastruktureinrichtungen und an dem Verflechtungsbereich der geplanten Stadt orientieren²⁾.

Es fällt auf, daß die vorbereitenden Untersuchungen nach dem einzigen diesbezüglich verbindlichen Text die sozialen Implikationen nicht berücksichtigen, die ein Projekt dieser Größenordnung für die ansässige Bevölkerung zwangsläufig mit sich bringt. Zwar verzichtet

1) Directive générale n° 2 du 8 juillet 1969 (Équipement et Logement), I.D., M.T.P. 23 août 1969, 118

2) Directive générale n° 2 du 8 juillet 1969 (Équipement et Logement), II., a.a.O., 118

das Städtebauförderungsgesetz der Bundesrepublik bei Entwicklungsmaßnahmen grundsätzlich¹⁾ auf gesonderte städtebaurechtliche vorbereitende Untersuchungen²⁾, es macht aber gerade für den Bereich der Sozialplanung, die ein Teil der vorbereitenden Untersuchungen ist, eine Ausnahme, der besondere Bedeutung für die betroffenen Landwirte zukommt³⁾.

Der Komplex der Untersuchungen, die städtebaulichen Maßnahmen voranzugehen haben, ist in Frankreich allgemein noch ziemlich wenig durchleuchtet. Die genannte directive n° 2 aus dem Jahre 1969 ist erst 1977 durch eine allgemein gültige circulaire ergänzt worden, die für sämtliche größeren Entwicklungsmaßnahmen Geltung hat⁴⁾. Eine gesetzliche Vorschrift zur Durchführung vorbereitender Untersuchungen besteht aber immer noch nicht⁵⁾.

4.1.2. Die Aufstellung von Bauleitplänen

Nachdem das baurechtliche Planungsinstrumentarium, das 1958 als "urbanisme opérationnel" eingeführt worden war, diesem Anspruch aus den genannten Gründen nicht

-
- 1) Eine Ausnahme gilt nach § 62 Satz 4 i.V.m. § 4 StBauFG für Anpassungsmaßnahmen
 - 2) Untersuchungen erfolgen nur im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung, was von Bielenberg nicht für ausreichend gehalten wird, vgl. Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, § 53 Rdnr.19.
 - 3) Vgl. Bielenberg, a.a.O., Vorbem. §§ 53-63 Rdnr.17
 - 4) Circulaire du 3 mars 1977 relative aux études préalables aux opérations d'urbanisme (Equipement), J.O. 11 mars 1977, p.1373
 - 5) Lediglich für den Bereich des Naturschutzes hat die loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, J.O. 13 juillet 1976, p.4203 in art.2 al.2 eine sog. étude d'impact vorgesehen, die die Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf die Umwelt zum Gegenstand hat

hatte gerecht werden können, unternahm man 1967 einen erneuten Versuch, geeignete Verfahren zu konzipieren. Das Versagen der bisherigen Pläne war gerade in den Ballungsgebieten am deutlichsten geworden, deren stürmische Entwicklung die zu lösenden Fragen am dringlichsten werden ließ. Für die Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen der Größenordnung der *villes nouvelles*, wäre das bisherige Instrumentarium völlig ungeeignet gewesen.

4.1.2.1. Die schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme

Da die plans d'urbanisme von 1958 den Zeitfaktor gänzlich außer acht gelassen und die Entwicklung der Städte statt dessen statisch gesehen hatten, führte die loi d'orientation foncière vom 30. Dezember 1967¹⁾ als bedeutendste Neuerung eine Art Flächennutzungsplan ein, der unter dem Namen *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (S.D.A.U.) die langfristige Entwicklung eines Raumes zum Gegenstand haben soll. Eine auf eine kürzere Zeitdauer abgestellte Betrachtung der Entwicklung eines Raumes erfolgt nunmehr in den sog. plans d'occupation du sol (P.O.S.), die den bisherigen plans d'urbanisme entsprechen²⁾.

- 1) Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, J.O. 3 janvier 1968, p.3; das Gesetz änderte den damaligen code de l'urbanisme et de l'habitation und ist jetzt im Teil L des code de l'urbanisme enthalten
- 2) Die S.D.A.U. sind für eine Dauer von 30 Jahren konzipiert, während die P.O.S. eine Laufzeit von 10 Jahren haben, vgl. Rossillion, L'application de la loi d'orientation foncière, A.J.P.I. 1969, 609; circulaire du 4 décembre 1969 (Equiperment et Logement, Intérieur), 1.1., abgedruckt in: Boury, Les "Z", S.52

4.1.2.1.1. Stellung der S.D.A.U. im Planungs- instrumentarium

Anders als die plans d'urbanisme des Regimes von 1958, die nur selten die bauliche Entwicklung mehrerer Gemeinden gleichzeitig umfaßten, sind die schémas directeurs mehr auf eine zwischengemeindliche Planung ausgelegt und beziehen sich in erster Linie auf die sog. agglomération, die mehrere Gemeinden eines Ballungsgebietes umfaßt¹⁾. Das schéma directeur soll die Perspektiven der zukünftigen Entwicklung des betreffenden Raumes festlegen und erscheint in seinem vorausschauenden Charakter daher als das geeignete Instrument, die zukünftige Entwicklung einer ville nouvelle wenigstens räumlich-planerisch zu konzipieren.

Die langfristige Perspektive der Planungen macht eine genaue Festlegung der Bodennutzung unmöglich; nach art. L.122-1 C.urb. haben daher die S.D.A.U. lediglich die allgemeine Zweckbestimmung der Flächen, die Lage der wichtigen Infrastruktureinrichtungen, die Transportwege sowie die Unterbringung der Dienstleistungs- und der Gewerbegebiete festzulegen. Dabei sind die wechselseitigen Beziehungen des betreffenden Gebietes mit angrenzenden Gebieten zu berücksichtigen und eine Ausgewogenheit zwischen der Ausdehnung der Wohngebiete, der Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, der Existenz spezialisierter landwirtschaftlicher Betriebe und der

1) Vgl. Blumann, Droit de l'urbanisme, S.23; das Gesetz sieht allerdings vor, daß ein S.D.A.U. für eine einzige Gemeinde, Teile einer Gemeinde oder für mehrere Gemeinden aufgestellt wird, art. L.121-1 al.2 C.urb.

Erhaltung von Wald- und Grünflächen anzustreben¹⁾.

Da die S.D.A.U. relativ große Räume abdecken, ist ihr Inhalt auch für das aménagement du territoire von Bedeutung. Die S.D.A.U. haben daher in ihren Entwicklungsperspektiven die grundsätzlichen Entscheidungen des aménagement du territoire zu respektieren; daher gelten sie auch als das Bindeglied zwischen aménagement du territoire und Städtebau²⁾. Ein verbindliches Gebot, nationale Entscheidungen im Bereich des aménagement du territoire zu berücksichtigen, folgt aus art. R.122-1 C.urb., wonach die S.D.A.U. im Rahmen der nationalen Direktiven des aménagement du territoire zu errichten sind (*"dans le cadre des directives nationales d'aménagement du territoire"*).

Ober diese Bestimmung ist auch die ansonsten vom Gesetzgeber offengelassene³⁾ Verknüpfung der S.D.A.U. mit den für die Ballungszentren der métropoles d'équilibre und ihre Verflechtungsbereiche ausgearbeiteten schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines gegeben⁴⁾. Damit ist gewährleistet, daß auch die Lage der

- 1) Detaillierte Angaben über die Festlegungen der S.D.A.U. sind in art. R.122-5 C.urb. enthalten
- 2) So beispielsweise de Laubadère, *Traité*, Bd.2, S.416; Lefebvre, *Villes et planification*, S. 65; als Dokument, das dem aménagement du territoire selbst entstammt, werden die S.D.A.U. von Waline, *Précis*, Bd.2, S.299 und Rossillon, *L'application de la loi d'orientation foncière*, A.J.P.I. 1969, 606, angesehen.
- 3) Vgl. dazu d'Arcy/Jobert, *Urban planning*, in: *Planning, politics and public policy*, S. 304
- 4) Vgl. *circulaire du 4 décembre 1969 (Équipement et logement, Intérieur)*, 1.2.1., abgedruckt in: Boury, *les "Z"*, S. 52

vorgeschlagenen villes nouvelles durch ein S.D.A.U. nicht wieder in Frage gestellt wird¹⁾. Für das Gebiet, in dem das schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne gilt, erfolgt die Verknüpfung der nachfolgenden S.D.A.U. mit dem schéma für die ganze Region durch art. R.141-3 al.1^{er} C.urb., wonach die S.D.A.U. mit dem S.D.A.U.R.P. vereinbar ("compatible") sein müssen²⁾.

Die gleiche "compatibilité" verlangt art. L.122-1 al.4 C.urb. zwischen den Programmen und Einzelentscheidungen der Verwaltung und den S.D.A.U.³⁾. Nach Rechtsprechung und herrschender Meinung, die sich insbesondere auf Äußerungen der Regierung im Gesetzgebungsverfahren beruft, haben die S.D.A.U. dagegen keine Verbindlichkeit gegen-

- 1) Anders, als vom Verfasser des Berichtes Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.587, vorgestellt, entstammt der Vorschlag zur Errichtung einer ville nouvelle auch in der Form einer Entlastungsstadt ("ville parallèle") nach der bisherigen Praxis nicht einem S.D.A.U.; der bereits vorliegende Vorschlag wird vielmehr für den Bereich einer ville nouvelle durch ein S.D.A.U. ausgefüllt
- 2) Die S.D.A.U. der Pariser Region können schon vor Genehmigung des S.D.A.U.R.P. in Kraft treten, werden aber nach dessen späterer Genehmigung entsprechend modifiziert, art. R.141-3 al.1^{er} C.urb.
- 3) Dabei ist die Reichweite des Begriffes der compatibilité Gegenstand zahlreicher Untersuchungen, vgl. Coulet, La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme, A.J.D.A. 1976, 291 ff.; de Laubadère, Traité, Bd.2, S.432 f.; Bazex, L'élément prospectif, R.D.P. 1970, 887 f.; Liet-Veaux, J.C.I.A. fasc. 445-1, n° 33 m.w.N.

über privaten Dritten¹⁾.

4.1.2.1.2. Ausarbeitung der S.D.A.U. in den villes nouvelles

Für das Verfahren der Ausarbeitung der schémas directeurs hat das Ausführungsdekret vom 28.Mai 1969 für die villes nouvelles einige Sonderregelungen eingeführt. Ganz allgemein ist das Verfahren geprägt von dem Bemühen um Konzertierung ("concertation") zwischen dem Staat und den betroffenen Gebietskörperschaften²⁾.

Anders als bei den plans d'urbanisme, die ausschließlich das Werk der staatlichen Departementsbehörden waren, trägt die Verantwortung für die Ausarbeitung der S.D.A.U. eine für diese Zwecke gebildeten Kommission, die sich aus gewählten Vertretern der Gemeinden bzw. eventuell bestehender Gemeindeverbände und Vertretern der staatlichen Behörden zusammensetzt³⁾. Daneben können noch Vertreter von Kammern und Verbänden an den Arbeiten der Kommission

1) Vgl. C.E. 2 mars 1977, Sieur Domat, A.J.D.A. 1977, 446, Anm. Danan; ministre de l'Équipement, J.O. Déb. Sén., séance du 3 juin 1976, p.1527; circulaire du 4 décembre 1969 (Équipement et Logement, Intérieur) 1.1., abgedruckt in: Bourry, Les "Z", S.52; Document "Urbanisme", M.T.P. 28 novembre 1970, 43; d'Arcy/Jobert, Urban planning, in : Planning, politics and public policy, S.298; mit Vorbehalten: de Laubadère, Traité Bd. 2, S.430; d'Arcy/Mesnard/Prats, Les juristes et la ville, S.53; für eine Verbindlichkeit gegenüber Dritten dagegen Savy, Les effets des schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme, A.J.D.A. 1970, S.460 f.

2) Vgl. Mesnard, Planification, S.55; d'Arcy/Prats, La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application, A.J.D.A. 1969, 348 f.; Moderne, Sur la "concertation", D.S. 1977 chron.265.

3) Art. R.122-8 al.2 C.urb.; circulaire du 4 décembre 1969, 4.2.1., a.a.O., S.53

beteiligt werden¹⁾. Im Falle einer ville nouvelle werden die Kommunalvertreter von den comités der S.C.A. bzw. dem conseil des ensemble urbain entsandt²⁾. Die Kommission berät unter dem Vorsitz eines Kommunalvertreters über den ihr vorgelegten Entwurf eines S.D.A.U.³⁾.

Die damit grundsätzlich gewährte Einflußnahme der S.C.A. und des ensemble urbain enthält in der erzielten Ober-einstimmung hinsichtlich der Ziele einen Ansatzpunkt zu einer integrierten staatlichen und gemeindlichen Ent-wicklungsplanung für das betreffende Gebiet⁴⁾. Einschrän-kend muß jedoch gesehen werden, daß der Einfluß des Staa-tes wie bei den vorangegangenen plans d'urbanisme nach wie vor bestimmend ist⁵⁾. Von ihm abhängige Planungsfach-

- 1) Circulaire du 4 décembre 1969 (Equipeement et Logement Interieur), abgedruckt in: Boury, Les "Z", S. 53
- 2) Circulaire du 4 décembre 1969 (Equipeement et Logement, Interieur) i.d.F. der circulaire n° 74-63 du 24 avril 1974 (Aménagement du territoire, Equipeement et Trans-port), 4.2.1.1., a.a.O., S. 53; ein Beispiel der Zu-sammensetzung der Kommission in Melun-Sénart gibt Brissy, Les villes nouvelles, S.199
- 3) Circulaire du 11 mai 1971 (Intérieur, Equipeement et Logement), 20 , J.O. 28 mai 1971, p.5184
- 4) Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 352; vgl. auch Maline, Précis, Bd.2, S.299; Hortus, Les Z.A.C., S.61; d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire ?, in : Aménagement du territoire et développement ré-gional, Bd. 3 (1970), S.42
- 5) Diese Einschätzung wird von der Literatur ziemlich einhellig getroffen, vgl. de Laubadère, Traité, Bd. 2, S.421; Lefebvre, Villes et planification, S.68; Fritsch, Planifikation, S.65; d'Arcy, a.a.O., S.42; Moderne, Sur la "concertation", D.S. 1977 chron.267; siehe auch die Entschlieûung der Association des maires de Fran-ce bei ihrem Kongreß im April 1970, abgedruckt bei Lefebvre, a.a.O., S. 70 Anm.1

leute arbeiten den Entwurf eines schéma directeur aus, der der Kommission zur Beschlußfassung unterbreitet wird¹⁾. An der Planungsgruppe können zwar grundsätzlich geeignete Fachkräfte der Gemeinden oder ihrer Verbände beteiligt werden, diese Möglichkeit haben aber praktisch nur größere Städte, die sich in sog. agences d'urbanisme eigene Planungsstäbe schaffen konnten²⁾. In den villes nouvelles bleiben diese allgemein gültigen Zuständigkeiten gewahrt; die établissements publics d'aménagement wirken lediglich beratend an der Seite der staatlichen Fachleute und treten nicht etwa als Beauftragte der Gemeinden an deren Stelle³⁾.

Nachdem die Arbeiten der Kommission abgeschlossen sind, wird der Entwurf dem comité des syndicats communaux d'aménagement bzw. dem conseil des ensembles urbains zur

- 1) Der Planungsstab wird im wesentlichen aus Mitarbeitern der direction départementale de l'Équipement (groupe d'étude et de programmation, G.E.P.) gebildet und geleitet vom directeur départemental de l'Équipement, circulaire du 4 décembre 1969 (Équipement et Logement, Intérieur), 4.1., abgedruckt in: Boury, Les "Z", S.53
- 2) Sie existieren nur in 24 großen Städten, darunter im Bereich der villes nouvelles in Lille (Stand: 31.12.1976) und unterliegen, nachdem die Ausführungsdekrete zu art. L.121-3 C.urb., der die Bildung von établissements publics d'études et de recherches vorsieht, bisher nicht ergangen sind, meist der loi de 1961, vgl. Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass. Nat. Doc. parl., 5 octobre 1977, p.49; Danan, Le Statut des agences d'urbanisme d'agglomération, A.J.D.A. 1975, 114 f.; Moderne, Sur la "concertation", D.S. 1977.chron., 270
- 3) Auskünfte des zuständigen Mitarbeiters der groupe central des villes nouvelles in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 5. April 1978 und von M. Boulakia, établissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 26. Juni 1975; zur Beteiligung der E.P.A. an der Ausarbeitung s. auch Boucly, Organisation administrative, S.9; Bunel, Les habitants des villes nouvelles en quête de démocratie, Economie et Humanisme n° 232 (novembre-décembre 1976), 20

Beschlußfassung vorgelegt (art. R.122-13 C.urb.). Ein negatives Votum bringt den Entwurf jedoch nicht zum Scheitern, es besteht in einem solchen Fall die Möglichkeit, daß die Genehmigung des schéma directeur durch ein décret en Conseil d'Etat (art. L.122-3 C.urb.) anstelle des normalerweise im Falle der villes nouvelles ausreichenden gemeinsamen Dekretes der ministres de l'Equipe-ment et du Logement, de l'Intérieur et des Transports (art. R.122-14(2⁰) lit.b C.urb.) ergeht und damit die Opposition von Seiten der Gemeindeverbände überspielt wird.

Für die villes nouvelles hat der ministre de l'Equipe-ment et du Logement von der ihm für diesen Bereich durch art. R.122-17 C.urb. eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, an die Stelle des normalerweise zuständigen Départementspräfekten bei der Aufstellung der S.D.A.U. den Regionspräfekten treten zu lassen, so daß dieser die Gesamtaufsicht über das Verfahren der Aufstellung der schémas directeurs in den villes nouvelles führt.

4.1.2.1.3. Stand der Ausarbeitung in den villes nouvelles

Art. R. 122-1 al.1^{er} C.urb. schreibt vor, daß schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme für Gebiete aufzustellen sind, deren Entwicklungsperspektiven die Festlegung grundsätzlicher Entwicklungsleitlinien verlangen, die den Rahmen für Maßnahmen des Staates, der Gebietskörperschaften, der établissements publics und der öffentlichen Verwaltung zu bilden haben. Da diese Voraussetzungen im Falle einer ville nouvelle zweifelsohne vorliegen, ist die gesetzliche Ausgangslage im Gegensatz zum deut-

schen Recht¹⁾ eindeutig. Trotzdem geht die Aufstellung der schémas directeurs in den neun villes nouvelles nur äußerst schleppend voran.

In den neun villes nouvelles ist die Aufstellung von insgesamt 14 S.D.A.U. vorgesehen. Das bedeutet, daß jede ville nouvelle, mit Ausnahme von Marne-la-Vallée und den rives de l'étang de Berre, die jeweils drei S.D.A.U. erhalten sollen, und St. Quentin-en-Yvelines mit zwei geplanten S.D.A.U., Gegenstand eines S.D.A.U. werden soll²⁾. Eine Besonderheit besteht darüber hinaus in Lille-Est. Hier wurde 1973 ein S.D.A.U. in Kraft gesetzt, das die gesamte communauté urbaine von Lille erfaßt³⁾. Für die ville nouvelle selbst wurde ein schéma de secteur aufgestellt, wie sie in art. L.122-1 al.3 C.urb. vorgesehen sind und die - derselben Rechtsnatur wie ein schéma directeur folgend - dessen Festlegungen detailliert und präzisiert⁴⁾.

Die schleppende Ausarbeitung der S.D.A.U. ist allerdings keine Spezialität der villes nouvelles, in denen bis Ende 1977 nur fünf der 14 vorgesehenen S.D.A.U. in Kraft getreten sind⁵⁾; sie ist Ausdruck des generell nur lang-

1) Zur Frage, ob im Entwicklungsbereich auch ein Flächennutzungsplan aufzustellen ist, s. Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, § 54 Rdnr.6

2) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.47

3) Décret du 23 mars 1973, J.O. 4 avril 1973, p.3789

4) Vgl. Aménagement d'une région urbaine, le Nord-Pas-de-Calais, S.172 Anm.1; Steinmetz, Problèmes fonciers résultant de la création d'une ville nouvelle. Exemple de Lille-Est. S.5 f.

5) In der Reihenfolge ihrer Genehmigung sind das die S.D.A.U. von Marne-la-Vallée (2^e secteur) (1971), Lille (1973), Trappes-Ouest (St. Quentin-en-Yvelines) und Melun-Sénart (1975), Marne-la-Vallée (1^{er} secteur) (1976)

sam voranschreitenden Erarbeitens der Bauleitpläne in Frankreich, was von der Cour des Comptes wiederholt gerügt wurde¹⁾. Von den insgesamt rund 442 vorgesehenen schémas directeurs waren bis zum 1. Juli 1977, also fast zehn Jahre nach Verabschiedung der loi d'orientation foncière, nur 107 in Kraft getreten²⁾.

Für die villes nouvelles ist diese Tatsache umso nachteiliger, als sie längst die Phase der Vorbereitungen verlassen und seit Jahren bereits eine umfangreiche Bautätigkeit zu verzeichnen haben. Man arbeitet daher im allgemeinen mit sog. schémas organiques, die aus den überkommenen Verfahren der Z.U.P. stammen und keine juristische Bedeutung haben³⁾. Als Grundsatzorientierung dient dabei in der Pariser Region das S.D.A.U.R.P., das auch schon vor seinem Inkrafttreten für die villes nouvelles als verbindlich angesehen wurde⁴⁾.

4.1.2.2. Die plans d'occupation du sol und ihre Bedeutung für die villes nouvelles

Im Gegensatz zu den S.D.A.U., die mehr allgemein gehalten

1) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.96 f.; dies., Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1430

2) Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass.Nat.Doc.parl., 5 octobre 1977, p.46

3) So M. Boulakia, Mitarbeiter des Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 26. Juni 1975; Sauvage, Création, A.J.P.I. 1971, 849

4) Angaben aufgrund eines Gespräches des Verfassers mit dem zuständigen Mitarbeiter der groupe central des villes nouvelles vom 5. April 1978

ne Entwicklungsziele formulieren¹⁾, legen die *plans d'occupation du sol* (P.O.S.), die gegebenenfalls die Festlegungen eines S.D.A.U. beachten müssen (art. L.123-1 al.1^{er} und R.123-15 al.1^{er} C.urb.), die konkrete Nutzung der Grundstücke fest. Insofern sind sie mit den deutschen Bebauungsplänen zu vergleichen²⁾.

Ausdruck findet das Maß der Bebaubarkeit vor allem in den *coefficients d'occupation du sol* (C.O.S.), die unter Berücksichtigung der vorhandenen oder geplanten Infrastruktureinrichtungen die zulässige Bebauungsdichte bestimmen (art. L.123-1 al.2(3^o) C.urb.). Von den S.D.A.U. unterscheiden sich die P.O.S. wesentlich insbesondere auch dadurch, daß sie nicht nur gegenüber der Verwaltung, sondern auch gegenüber Dritten verbindlich sind³⁾. Ein einziger *plan d'occupation du sol* kann für eine einzige Gemeinde, Teile einer Gemeinde oder eine Mehrzahl von Gemeinden aufgestellt werden (art. L.121-1 al.2 C.urb.). Im Falle der *villes nouvelles*, für deren betroffene Gemeinden ein zwischengemeindlicher S.D.A.U. vorgesehen ist, würde es sich daher anbieten, jede einzelne Gemeinde zum Gegenstand eines *plan d'occupation du sol* zu machen.

Im Gegensatz zu der Regelung für die S.D.A.U. und anders auch als nach § 54 Abs.1 Satz 2 StBauFG, wonach die Gemeinde ohne Verzug für den Entwicklungsbereich Bebauungspläne

1) Vgl. Danan Anm. zu C.E. 2 mars 1977, *Sieur Domat*, A.J.D.A. 1977, 448

2) Vgl. Siedentopf, Städtebau- und Bodenrecht, AfK 1972, 351

3) Die Verbindlichkeit ergibt sich aus dem Wortlaut des Gesetzes, vgl. art. L.123-5 al.3 C.urb.

aufzustellen hat, ist die Aufstellung von plans d'occupation du sol in einer ville nouvelle gesetzlich nicht vorgeschrieben. Art. R.123-1 al.1^{er}(1^o) C.urb. besagt lediglich, daß in Gemeinden, die Teil einer Agglomeration mit mehr als 10.000 Einwohnern sind, ein P.O.S. aufgestellt werden muß. Im übrigen kommt ein P.O.S. unter anderem dann in Betracht, wenn dies auf Grund des Bevölkerungswachstums oder der wirtschaftlichen Entwicklung gerechtfertigt ist (art. R.123-1 al.1-2 C.urb.). Tatsächlich wird diesen Plänen in den villes nouvelles keine große Bedeutung beigemessen¹⁾. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, daß die ville nouvelle als Entwicklungsmaßnahme operationellen Charakter hat. In einem solchen Fall kann die Durchführung der vorgesehen Maßnahmen nicht den privaten Grundstückseigentümern überlassen bleiben; die Einsetzung eines Entwicklungsträgers erfolgt gerade zu dem Zweck, den Bau der ville nouvelle aktiv zu betreiben. Als statischer Bauleitplan eignet sich ein P.O.S. eher für Situationen, in denen Staat und Gebietskörperschaften kein eigenes Interesse an der Durchführung von Baumaßnahmen haben, so daß sie Privaten überlassen werden können, die sich nach dem jeweiligen P.O.S. zu richten haben. Für operative Maßnahmen sieht die loi d'orientation foncière andere Mechanismen vor, die bei der Darstellung der Errichtung von Wohn-, Industrie- und Gewerbegebieten näher untersucht werden²⁾. In den

1) Angaben aufgrund eines Gespräches des Verfassers mit dem zuständigen Mitarbeiter der groupe central des villes nouvelles vom 5. April 1978; vgl. auch Chatin, 9 villes nouvelles, S.47

2) S. unten 4.3.2.

villes nouvelles werden P.O.S. daher in der Regel nur für bereits bebaute Gebiete ausgearbeitet¹⁾.

Trotzdem haben sich auch in den villes nouvelles bereits sog. groupes de travail gebildet, die im Rahmen der "concertation" für die Ausarbeitung der P.O.S. zuständig sind (art. R.123-4 al.2 C.urb). Ebenso wie in der Kommission zur Ausarbeitung der S.D.A.U. nehmen die Vertreter der S.C.A. und des ensemble urbain die den Gemeinden zustehenden Sitze in der groupe de travail ein²⁾. Die Ausarbeitung der Entwürfe, die der Beschlußfassung der groupes de travail unterliegen, erfolgt, unter der Aufsicht des préfet de département, entweder durch die der direction départementale de l'Equipement angeschlossenen groupes d'études et de programmation (G.E.P.) oder durch besonders beauftragte Planungsbüros. Hierbei werden diese Organismen von dem jeweiligen E.P.A. unterstützt, das auch hier - wie bei den S.D.A.U. - nicht an die Stelle der generell zuständigen Institutionen tritt³⁾. Damit fällt auch bei der Ausarbeitung der P.O.S. das entscheidende Gewicht unter staatlichem Einfluß stehenden Organismen zu; die Mitwirkung der Gemeinden beschränkt sich auf formale Zustimmungsakte in der groupe de travail und auf eine anschließende Stellungnahme, die nach art.

1) Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 850

2) Circulaire n° 72-172 du 28 octobre 1972 (Aménagement du territoire, Equipement, Logement et Transports), 3.3.3., in der Fassung der circulaire n° 74-63 du 24 avril 1974 (Aménagement du territoire, Equipement et Transports), abgedruckt in: Boury, Les "Z", S.72

3) Die Ausführungen beruhen auf Gesprächen des Verfassers mit dem zuständigen Mitarbeiter der groupe central des villes nouvelles vom 5. April 1978 und M. Boulakia, établissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry vom 26. Juni 1975

R.123-6 C.urb. durch den préfet eingeholt wird¹⁾.

Auch für die P.O.S. sieht die Gesamtbilanz der in Kraft getretenen Pläne, gemessen an den Ambitionen des Gesetzes, eher bescheiden aus²⁾. Diese Situation zwang den Gesetzgeber mehrfach, die Frist zur Überleitung der alten Pläne in die neuen P.O.S zu verlängern³⁾. Im Bereich der villes nouvelles war so bis 1974 erst ein einziger P.O.S. genehmigt worden⁴⁾.

4.1.2.3. Entwicklungsplanung in den villes nouvelles?

Ein wesentlicher Mangel des Bauplanungsrechtes vor der loi d'orientation foncière war das Außerachtlassen des Zeitfaktors und der Finanzierungsfragen. In der Auflösung der Planungsinstrumente in ein schéma, das die langfristigen Perspektiven der Entwicklung eines Raumes über 30 Jahre berücksichtigt, und in einen mittelfristigen Plan, der die Gestaltung des Raumes für einen Zeitraum

-
- 1) Der rapport Guichard schlägt zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vor, daß der préfet die Gesamtverantwortung abgibt und die P.O.S. in Zukunft unter der Aufsicht und Verantwortlichkeit kommunaler Institutionen erarbeitet werden, Vivre ensemble, Bd.1, S.166
 - 2) Das Gesetz (art. R.123-1 C.urb) schreibt die Aufstellung der P.O.S. zwingend vor für alle Gemeinden, die in einer Agglomeration mit mehr als 10.000 Einwohnern liegen, die dem Regime der klassifizierten Stationen unterliegen und die bedeutende Zerstörungen zu verzeichnen haben, was insgesamt zwischen 6.000 und 8.000 P.O.S. bedeutet, von denen zum 1. Juli 1977 nur 812 genehmigt waren, vgl. Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass.Nat.Doc.parl. 5 octobre 1977, p.46; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977),14
 - 3) Zuletzt durch loi n° 77-1420 du 27 décembre 1977, J.O. 28 décembre 1977, p.6195; vgl. Lenoir, a.a.O, 14; de Laubadère, Chronique générale de législation, A.J.D.A. 1975, 83; ders., Chronique générale de législation, A.J.D.A. 1978, 47
 - 4) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.47

von zehn Jahren erfaßt, enthält das geltende Bauplanungsrecht einen ersten Ansatz zu einer Entwicklungsplanung¹⁾. Die Berücksichtigung des Zeitbezuges wird durch die loi d'orientation foncière dadurch noch verstärkt, daß der Bericht, der zusammen mit einem graphischen Teil das S.D.A.U. bildet, Angaben über die Hauptphasen der Verwirklichung der festgehaltenen Planziele enthalten muß (art. R.122-5 al.2-1.lit.c) C.urb.)²⁾. Damit werden die kurze, mittlere und langfristige Sicht nicht mehr miteinander verwechselt, und die zur Umsetzung der formulierten Ziele erforderlichen Maßnahmen können in ihrer zeitlichen Reihenfolge geplant werden³⁾.

Diese Neuerung im Planungsinstrumentarium⁴⁾ hat besondere Bedeutung für ein Projekt vom Ausmaß der villes nouvelles, deren Entwicklung nur über eine lange Zeitdauer geplant werden kann. Die Möglichkeit, die zeitliche Komponente in die Planungen einzubeziehen, wird in den villes nouvelles aber dadurch vertan, daß nach nunmehr rund zehn Jahren konkreter Maßnahmen die vor-

-
- 1) Über den räumlichen Bezug hinaus bezieht die Entwicklungsplanung auch den Zeitfaktor und die Finanzierungsfrage ein, vgl. Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, 93
 - 2) Darüber hinaus schreibt art. R.122-5 al.3 C.urb. vor, daß eines der beiden genannten Dokumente die wichtigsten Elemente der ersten Durchführungsphase enthalten muß
 - 3) Vgl. Lefebvre, Villes et planification, S.65 f.; Bazex, L'élément prospectif, R.D.P. 1970, 880; Rapport sur le projet de loi d'orientation foncière et urbaine, J.O.Sén. Doc.parl., n° 12, 31 octobre 1967, p.66; Projet de loi d'orientation foncière et urbaine, J.O. Ass.Nat.Doc. parl. n° 141, 15 septembre 1967, p.1438
 - 4) Zurückhaltend gegenüber der tatsächlichen Realisierung der gesetzgeberischen Intentionen durch die ausgearbeiteten S.D.A.U. äußert sich Coing, La ville en plan, R.F.S.P. 1973, 252

gesehenen S.D.A.U. in der Mehrzahl noch nicht vorliegen.

Darüber hinaus fehlt dem S.D.A.U., um selbst als Instrument echter Entwicklungsplanung bezeichnet werden zu können, ein Plan für die Finanzierung der vorgesehenen Maßnahmen.

Eine Planung der erforderlichen Mittel finanzieller Art findet in den villes nouvelles getrennt von den S.D.A.U. statt. Für den gesamten Zeitraum, über den sich die Entwicklung einer ville nouvelle hinzieht, ist nach den einschlägigen Texten nur der Finanzierungsplan nach art. L. 257-1 Code des communes vorgeschrieben. Abgesehen von den schwerwiegenden Verzögerungen bei ihrer Aufstellung beruht die begrenzte Verwertbarkeit dieser Finanzierungspläne in diesem Zusammenhang darauf, daß sie lediglich einen Wirtschaftsplan der nach der loi Boscher geschaffenen Gemeindeverbände darstellen und damit nicht die Gesamtheit der finanziellen Implikationen der ville nouvelle erfassen¹⁾. Die Finanzierungsmodalitäten für Maßnahmen, die in einer ville nouvelle durch andere Aufgabenträger durchgeführt werden, entziehen sich diesen Finanzierungsplänen völlig.

Eine Ergänzung der S.D.A.U. durch eine Finanzierungsplanung erfolgt derzeit in Frankreich generell nur für eine mittelfristige Perspektive. Zur Ergänzung des nationalen Planes und der Regionalpläne (P.R.D.E.) gibt es seit 1965 sog. programmes de modernisation et d'équipement des agglomérations (P.M.E.), mit deren Hilfe die Kosten,

1) Die Cour des Comptes bemängelt ebenfalls, daß kein Dokument vorliegt, das die Gesamtheit der finanziellen Umstände einer ville nouvelle hervortreten läßt, Cour des comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.98

die zeitliche Aufeinanderfolge sowie die Finanzierung der öffentlichen Investitionen in den Städten mit über 50.000 Einwohnern vorausgeplant werden sollen¹⁾. Die einschlägigen Texte betonen dabei die Notwendigkeit gegenseitiger Ergänzung mit den S.D.A.U. und den P.O.S.²⁾, eine derartige Abstimmung hatte jedoch zumindest bis zum Ende der Laufzeit des VI. Planes noch nicht verwirklicht werden können³⁾.

Die Ausarbeitung eines P.M.E. kann seit dem VI. Plan grundsätzlich auch für das Gebiet einer ville nouvelle in Frage kommen. Seit diesem Zeitpunkt können nämlich auch Agglomerationen, für die die Aufstellung eines solchen mittelfristigen Programmes von besonderem Interesse ist, Gegenstand eines P.M.E. sein⁴⁾. Bisher ist jedoch noch in keiner ville nouvelle ein P.M.E. ausgearbeitet worden, so daß es eine mittelfristige Finanzplanung nur für die staatlichen Investitionen in Form der für jede ville nouvelle von der groupe central des villes nouvelles aufgestellten programmes finalisés und programmes d'action prioritaire gibt.

Damit erweist sich das Planungsinstrumentarium in den villes nouvelles gleichzeitig als unvollständig und

- 1) Vgl. Lefebvre, Villes et planification, S.71; Jacquot, Statut juridique, S.105; Ullmo, Planification, S.576 f.; Cornière, Les P.M.E., in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.4 (1971), S.157 f.
- 2) Die circulaire du 20 février 1969 (Commissariat général du Plan), abgedruckt bei Lefebvre, a.a.O., S.253 f., sieht vor, daß die 5-jährige Programmierung um eine weitere 5-jährige Skizze ergänzt wird, die der 10-jährigen Geltungsdauer der P.O.S. Rechnung trägt; s. auch lettre du Commissaire général du Plan du 20 février, abgedruckt bei Lefebvre, a.a.O., S.249; vgl. dazu auch Jacquot, a.a.O., S.108; Lefebvre, a.a.O., S.71
- 3) Vgl. d'Arcy/Jobert, Urban planning, in: Planning, politics and public policy, S.310; Cornière, a.a.O., S.164
- 4) Lettre du Commissaire général du Plan du 20 février 1969 a.a.O., S.249

inkohärent. Das birgt die Gefahr in sich, daß auch die einzelnen Maßnahmen ohne die erforderliche Abstimmung untereinander durchgeführt werden und insbesondere die Auswirkungen auf die Haushalte der verschiedenen Beteiligten nicht in ausreichendem Maße vorausberechnet werden.

4.2. Die Regelung der Bodenproblematik

Entwicklungsmaßnahmen in der Größenordnung einer ville nouvelle haben in einer liberalen Wirtschaftsordnung wie der französischen notwendigerweise unmittelbare Auswirkungen auf den Grundstücksmarkt in dem betreffenden Gebiet. Um die Errichtung der ville nouvelle nicht zu erschweren oder gar unmöglich zu machen, mußten die zuständigen Behörden daher so schnell wie möglich entsprechende Vorkehrungen auf dem Grundstückssektor treffen¹⁾.

4.2.1. Die Ziele der Bodenpolitik in den villes nouvelles

Vorrangiges Ziel der Bodenpolitik in den villes nouvelles ist es, spekulative Transaktionen im Gebiet der Entwicklungsmaßnahme zu verhindern²⁾. Spekulativ übersetzte

1) Die entscheidende Bedeutung, die der Lösung der Grundstücksproblematik bei der Entwicklung der villes nouvelles zukommt, wird betont von Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 94; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Technique et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.10; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 60

2) Vgl. Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.96

Preise erschweren den Grunderwerb durch die Entwicklungsträger, erhöhen die Gesamtbaukosten und bilden ein Hindernis bei der Kommerzialisierung des Projektes insgesamt. Infolgedessen war man bemüht, die ersten Untersuchungen im Zusammenhang mit einer geplanten ville nouvelle und dem genauen Ort ihres Baues unter der größtmöglichen Geheimhaltung durchzuführen, um eine Spekulation nicht schon vor Bekanntwerden der Vorhaben auszulösen¹⁾. Anders als in Deutschland, wo die Kommunen teilweise über beträchtlichen Grundbesitz verfügen, der ihnen die Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen erleichtert²⁾, haben die Gebietskörperschaften in Frankreich in der Vergangenheit praktisch keine Bodenreserven gebildet³⁾. Dieser Mangel erschwert auch den Bau der neun villes nouvelles, für die das Gelände praktisch in seiner Gesamtheit erst vor Beginn der Baumaßnahmen von der öffentlichen Hand erworben werden mußte.

Dabei hielt man es, insbesondere wegen des Umfangs der dadurch entstehenden Kosten, nicht für sinnvoll, sämtliche Grundstücke auf dem Gebiet der zu errichtenden Stadt zu erwerben. Nach einer directive des zuständigen Ministers aus dem Jahre 1969 sollten von der öffentlichen Hand nur Grundstücke in den verdichteten Zonen des neu zu

- 1) Vgl. Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.46 f; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Technique et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.11;
- 2) Die deutschen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern sind Eigentümer von durchschnittlich 25% ihres Stadtgebietes, Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 65; vgl. auch Rapport Barton, P.P.S. n° 243 (1er novembre 1974), 25
- 3) Fritsch, Planifikation, S.171 f. erklärt diesen Mangel in Frankreich mit einem aus der Revolutionszeit stammenden "absoluten, an der Einzelperson ausgerichteten Bodenrecht ohne Gemeinschaftsbezug"

schaffenden Zentrums erworben werden, um dort die zu erwartenden Wertsteigerungen realisieren¹⁾ und über die Grundstücke verfügen zu können, die für öffentliche Einrichtungen benötigt werden. Außerhalb des zukünftigen Zentrums sollten nur diejenigen Grundstücke erworben werden, die für Infrastruktureinrichtungen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs benötigt werden²⁾. Damit verfährt man in Frankreich anders als in der Bundesrepublik, wo die Gemeinden in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich grundsätzlich sämtliche Grundstücke erwerben sollen³⁾.

Die Bodenvorratspolitik in den villes nouvelles, die in der vom ministère de l'Équipement erwünschten Form nicht immer konsequent verfolgt wurde⁴⁾, hat ihre rechtliche Grundlage in art. L.221-1 C.urb.⁵⁾. Zwar konnten Grundstücke schon immer freihändig zur Begründung von Bodenreserven für die öffentliche Hand erworben werden⁶⁾, die

- 1) Diesen Gesichtspunkt hatte schon der Rapport Équipement urbain (V^e Plan), S.49, hervorgehoben; vgl. auch Brissy, Les villes nouvelles, S.73
- 2) Directive n° 2 du 8 juillet 1969 (Équipement et Logement), IV. A., M.T.P. 23 août 1969, 118 f.
- 3) Die gemeindliche Grunderwerbspflicht war in das Städtebauförderungsgesetz aufgenommen worden, um die Neugestaltung und Aufschließung der Grundstücke zu erleichtern und um der öffentlichen Hand die Realisierung eines durch die Aufschließung bedingten Gewinns beim Verkauf der Grundstücke zu ermöglichen, vgl. Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz), BT-Drucks. VI/510, S.47
- 4) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.98; Heymann, Les villes nouvelles A.J.D.A. 1971, 456
- 5) In der Fassung der loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, J.O. 1^{er} janvier 1977, p.4, art.56
- 6) Vgl. Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 21

Durchführung von Zwangsmaßnahmen zu diesem Zweck dagegen wurde erst durch die loi d'orientation foncière ermöglicht. Art. L.221-1 al. 1^{er} C.urb. führt dabei die villes nouvelles ausdrücklich unter den Vorhaben auf, für die Grundstücksreserven begründet werden können¹⁾. In jedem Fall müssen die Grundstücksreserven den Entwicklungsleitlinien des betreffenden Raumes entsprechen, wie sie vornehmlich in einem S.D.A.U.-zum Ausdruck kommen (art. L.221-1 al. 1^{er} C.urb.).

4.2.2. Die verschiedenen Arten des Erwerbs der benötigten Grundstücke

Die Grundstücke in den villes nouvelles werden nach den allgemein im Bereich von Entwicklungsmaßnahmen geltenden Verfahren erworben. Staat, Gemeinden, deren Verbände und von ihnen beauftragte Entwicklungsträger sowie eigens gegründete Grundstücksgesellschaften können die benötigten Grundstücke freihändig erwerben, das Enteignungsverfahren durchführen und von einem eventuell bestehenden Vorkaufsrecht Gebrauch machen.

4.2.2.1. Das Vorkaufsrecht im Rahmen der zones d'aménagement différé

Wirksamstes Instrument zum Schutz des Gebietes einer ville nouvelle vor Bodenspekulationen sind die *zones d'aménagement différé* (Z.A.D.). In ihnen besteht ein Vorkaufsrecht,

1) Vgl. dazu Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.589

das dann ausgeübt werden kann, wenn ein Grundstück Objekt eines entgeltlichen Verkaufsvorgangs geworden ist. Damit besitzen die Z.A.D. in ihrem Kernbereich eine Gemeinsamkeit mit den dargestellten zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.). An deren Mechanismen wurden die Z.A.D. weitgehend angelehnt; andererseits unterscheiden sich die Z.A.D. aber auch in wesentlichen Punkten von den Z.U.P..

4.2.2.1.1. Abweichungen gegenüber dem Z.U.P.-Instrumentarium

Wie dargestellt waren die Z.U.P. nicht in der Lage, die Bodenspekulationen einzudämmen, die sich hauptsächlich an den Rand dieser Gebiete verlagert hatten. Die zones d'aménagement différé sollen diesem Mangel abhelfen. Sie werden im Gegensatz zu den Z.U.P. da festgelegt, wo eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nicht sofort, sondern erst später vorgesehen ist¹⁾. Die Z.A.D. sind anders als die Z.U.P. selbst kein Instrument zur Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme, sondern stellen lediglich ein bodenrechtliches Instrumentarium dar. Zur Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme kann auf dem Gebiet einer Z.A.D., nachdem die Z.U.P. zunächst in der Praxis keine Verwendung mehr gefunden hatten und die entsprechenden Bestimmungen im Code de l'urbanisme dann auch aufgehoben wurden²⁾; eine zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) errich-

1) Vgl. Waline, Précis, Bd. 2, S.320; de Laubadère, Traité, Bd.2, S.460.

2) Die Bestimmungen über die Z.U.P. wurden durch loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, J.O. 3 janvier 1976, p.132, art. 25 endgültig gestrichen, nachdem die Frage der Weitergeltung der Z.U.P. nach Inkrafttreten des décret n° 69-500 du 3 mai 1969 nicht eindeutig geklärt war, vgl. Liet-Veaux, J.C.I.A. fasc.446, n° 70

tet werden, die insoweit eine Z.A.D. ergänzt¹⁾).

Spekulationen im Geltungsbereich der Z.A.D. zu verhindern, war ursprünglich der einzige Zweck der Z.A.D., die 1962 eingeführt wurden²⁾. Nach den Anweisungen des ministre de l'Equipement in einer circulaire von 1972 sollte das Vorkaufsrecht zu antispekulativen Zwecken einmal da ausgeübt werden, wo eine Entwicklungsmaßnahme in der Rechtsform einer Z.A.C. geplant ist (sog. Z.A.D. "pré-opérationnelle"), und zum anderen da, wo eine bedeutende Einrichtung für den Gemeinbedarf vorgesehen ist (sog. Z.A.D. "structurante")³⁾. Da das Verfahren bis zur endgültigen Gründung einer Z.A.D. zu lange dauerte⁴⁾, hatten die Spekulanten genügend Zeit, um in dem vorgesehenen Gebiet tätig zu werden. 1965 wurden daher vorläufige Z.A.D. (sog. pré-Z.A.D.) eingeführt, die durch den préfet des département auf Initiative einer Gemeinde festgelegt werden konnten⁵⁾. Damit kann das Vorkaufsrecht sofort ausgeübt werden. Es steht, unabhängig davon, wer Inhaber des Vorkaufsrechts in der

1) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.322; Besson-Guillaumot, Zones d'aménagement différé, A.J.D.A. 1972, 206

2) Loi n° 62-848 du 26 juillet 1962, J.O. 27 juillet 1962, p.7411, art.7

3) Vgl. circulaire n° 72-137 du 23 août 1972 (Aménagement du territoire, Equipement, Logement et Tourisme), 2., B.O.M.E.L. n° 72-68 bis, p.1

4) Bis 1971 wurde eine Z.A.D. durch Erlaß des ministre de l'Equipement, wenn keine Gemeinde eine negative Stellungnahme abgegeben hatte, oder durch décret en Conseil d'Etat errichtet, wenn eine negative Stellungnahme eingegangen war, loi n° 62-848, art.1^{er}

5) Diese Verbesserung wurde durch die loi n° 65-561 du 10 juillet 1965, J.O. 11 juillet 1965, p.5956, eingeführt, vgl. dazu Besson-Guillaumont, a.a.O., 206

endgültigen Z.A.D. sein soll, in jedem Fall dem Staate zu (art. L.213-4 al.4 C.urb.). Seit 1971 ist die Geltungsdauer einer pré-Z.A.D. auf drei Jahre beschränkt; bis zu diesem Zeitpunkt muß eine vorläufige Z.A.D. in eine normale umgewandelt worden sein¹⁾.

Nachdem man die Notwendigkeit der Begründung von Grundstücksreserven erkannt hatte, was für den Bereich der villes nouvelles in der loi d'orientation foncière selbst zum Ausdruck gekommen war, wurde auch das in den Z.A.D. bestehende Vorkaufsrecht in diesem Sinne eingesetzt²⁾. Um dieser Zweckbestimmung genügen zu können, wurde die Geltungsdauer des Vorkaufsrechts in den Z.A.D. von 8 auf 14 Jahre verlängert (art. L.212-2 al.2 C.urb.). Damit steht den Gemeinden und Entwicklungsträgern genügend Zeit für die Ausübung des Vorkaufsrechts in einem Entwicklungsgebiet zur Verfügung. Gleichzeitig lastet das Vorkaufsrecht über eine ausreichend lange Zeitdauer auf den Grundstücken, womit die Versuchung der Eigentümer geringer wird, ähnlich wie in den Z.U.P., wo das Vorkaufsrecht nur sechs Jahre dauerte, eventuelle Verkaufsabsichten bis zum Ablauf des Vorkaufsrechts zurückzustellen, was zu einer Verknappung der Grundstücke geführt hat³⁾. Die Einrichtung einer Z.A.D. hat nach den Erfahrungen der Entwicklungsträger und der zuständigen Grundstücksbehörden

1) Die zuvor in den villes nouvelles errichteten pré-Z.A.D. mußten ebenfalls bis zum 17. Juli 1974 in endgültige Z.A.D. umgewandelt werden (loi n° 71-581 du 16 juillet 1971, p.7056, art.12), vgl. die arrêtes du préfet de l'Isère du 28 juin 1974, Bulletin officiel de l'Isère 15 juillet 1974, n° spécial 7 bis, p.12 f., in denen insgesamt 9 endgültige Z.A.D. in dem Gebiet der ville nouvelle Isle-d'Abeau gegründet wurden

2) Loi n° 71-581, art.9, jetzt art. L.212-1 al.1^{er} C.urb.

3) S. oben S.60 f.

zu keiner nennenswerten Verringerung der Zahl der Bodenverkehrsgeschäfte geführt¹⁾).

Auch das Verfahren zur Einrichtung einer endgültigen Z.A.D. wurde gegenüber den Z.U.P. dadurch vereinfacht, daß die Entscheidung darüber seit 1971 nur noch in Ausnahmefällen auf nationaler Ebene getroffen wird. Grundsätzlich ist nämlich - auch im Falle der villes nouvelles²⁾ - der Departementspräfekt zuständig, lediglich bei ablehnender Stellungnahme einer betroffenen Gemeinde muß nach art. R.211-2 al.2(3⁰) C.urb. ein décret en Conseil d'Etat ergehen³⁾. Ist Begünstigter des Vorkaufsrechts der Staat, so ist ein Erlaß des ministre de l'Equipement oder für die Pariser Region durch deren préfet (art. R.212-2 al.2(2⁰) C.urb.) erforderlich.

Mit dieser Regelung ist dem Begünstigten des Vorkaufsrechts in den villes nouvelles eine gegenüber den Z.U.P. wesentlich verbesserte Handhabe gegeben, die es ihnen erlaubt, Parzellen immer dann zu erwerben, sobald der Eigentümer Verkaufsabsichten erkennen läßt. Gegenüber einem Erwerb der Grundstücke im Wege der Enteignung hat das Vorkaufsrecht den großen Vorteil, daß es von den Eigentümern als weniger belastend empfunden wird und somit zu einer Verbesserung des Klimas bei den betroffenen Grundstückseigentümern beitragen kann.

1) Dies gilt zumindest für Isle-d'Abeau, wo in der ersten Zeit nach Einrichtung der Z.A.D. die Zahl der Bodenverkehrsgeschäfte insgesamt um 20 % zurückging bei gleichzeitiger Zunahme der Zahl der angebotenen Baugrundstücke, Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, S.101; Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.453 f.; später nahm dann auch die Zahl der Veräußerungen insgesamt wieder zu, Sansen, Action foncière, Diagonal n° 9 (janvier-mars 1975), 42

2) Vgl. die oben S.269 in Anm.1 genannten Erlasse des préfet de l'Isère

3) Vgl. die décrets du 15 juillet 1974, J.O. 17 juillet 1974, p.7453 f., die ebenfalls für den Bereich der villes nouvelles Isle-d'Abeau ergangen sind

4.2.2.1.2. Inhaber des Vorkaufsrechts

Weil in den villes nouvelles während der ersten Zeit ihres Baues rechtsfähige Entwicklungsträger fehlten, mußten für die Ausübung des Vorkaufsrechts je nach ville nouvelle unterschiedliche Lösungen gewählt werden. In der Pariser Region übte die bereits erwähnte agence foncière et technique de la région parisienne (A.F.T.R.P.) und im Gebiet der ville nouvelle Le Vaudreuil das établissement public de la Basse Seine (E.P.B.S.) das Vorkaufsrecht aus. Da beide Institutionen nach art. R.212-1(3^o) C.urb. auch selbst Inhaber dieses Rechtes sein konnten, übten sie es sowohl im eigenen Namen als auch im Namen des Staates aus. Diese établissements publics konnten dabei über relativ beträchtliche Geldmittel verfügen. Das E.P.B.S. erhebt in seinem Zuständigkeitsbereich eine Erschließungssteuer ("taxe d'équipement"), deren Ertrag sich jährlich auf bis zu 25 Mio. Frs. beläuft¹⁾. Die Einnahmen der A.F.T.R.P. bestehen hauptsächlich aus Zuwendungen der Gebietskörperschaften und anderer öffentlicher und privater Personen, unter denen die Pariser Region eine herausragende Rolle einnimmt²⁾. Hinzu kommen bei beiden établissements publics

1) Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n^o 4375-4377 (26 avril 1977), 75

2) Ebd., 73; die Einnahmequellen der A.F.T.R.P. ergeben sich aus décret n^o 62-479 du 14 avril 1962, J.O. 14 avril 1962, p.4029, art.16

Mittel aus dem Staatshaushalt und Mittel des F.N.A.F.U., die diese Organismen wie jedes andere établissement public nach art. L.321-1 C.urb. in Anspruch nehmen kann. In den villes nouvelles der Provinz, in denen ein in Grundstücksfragen zuständiges établissement public fehlte, übten die staatlichen Behörden das dem Staat zustehende Vorkaufsrecht selbst aus¹⁾.

Die einzelnen établissements publics, die als Entwicklungsträger volle Kompetenz in Grundstücksangelegenheiten haben²⁾, übernahmen nach ihrer Errichtung die Rolle der staatlichen Behörden in Isle-d'Abeau und am Etang de Berre³⁾. In den neugeschaffenen Z.A.D. wird das Vorkaufsrecht zu ihren Gunsten begründet⁴⁾. Wo der Staat in alten Z.A.D. Träger des Vorkaufsrechts bleibt, läßt er es nach Abschluß entsprechender Verträge durch das jeweilige E.P.A. in seinem Namen ausüben⁵⁾. In der Pariser Region und in Le Vaudreuil intervenieren die agence foncière und das E.P.B.S. weiterhin allein auf dem

- 1) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.70 f.; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Technique et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.11; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 40; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 60
- 2) Brissy, a.a.O., S.210
- 3) Lenoir, a.a.O., 60
- 4) Vgl. die auf S.269 Anm.1 und S.270 Anm.3 genannten arrêtés und décrets, jeweils art.2
- 5) Vgl. so den Vertrag zwischen dem E.P.A. Isle-d'Abeau und dem Staat vom 11.Mai 1973, der den Erwerb von Grundstücken durch das E.P.A. im Namen und für Rechnung des Staates regelt

Grundstückssektor, auch im Bereich der villes nouvelles¹⁾; sie üben das Vorkaufsrecht auf Grund vertraglicher Abmachungen für Rechnung des Staates oder der E.P.A. aus²⁾.

Die durch die A.F.T.R.P., das E.P.B.S. und den Staat erworbenen Grundstücke werden anschließend an die E.P.A. übereignet³⁾, eine Prozedur, die bisher nur schleppend ablief⁴⁾. Um nicht unnütze Eigentumsübertragungen vornehmen zu müssen, veräußert die A.F.T.R.P. allerdings diejenigen Grundstücke, deren Erschließung bereits vorgeschritten ist, unmittelbar an private Dritte und Bauträger⁵⁾.

4.2.2.1.3. Resultate der Z.A.D.-Politik

Die vorläufige Bilanz der Z.A.D. in den villes nouvelles muß als sehr erfolgreich bezeichnet werden. Mit bemerkenswerter Schnelligkeit ergingen, sobald die Grundsatzentscheidungen zur Errichtung einer ville nouvelle getroffen waren, auch die Erlasse, mit denen vorläufige Z.A.D. ein-

- 1) Damit wird eine Aufsplitterung der Mittel durch eigene Grundstücksdienste bei den E.P.A. verhindert, vgl. Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.97; Hortus, L'agence foncière et technique, B.I.R.P. n° 18 (1975), 24; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 356; Lenoir, Les réserves foncières, M.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 73
- 2) Die Verträge wurden in der Pariser Region in den Jahren 1974 und 1975 geschlossen, vgl. Lenoir, a.a.O., 60, Anm.18; Hortus, L'activité de l'agence foncière et technique de la région parisienne, Informations d'Ile de France n° 26 (mai 1977), 9
- 3) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.88 u.210 f.; Laviolle, Evry: premier bilan, S. 147; Lenoir, a.a.O., 60; Albertini, a.a.O., 356
- 4) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1322
- 5) Vgl. beispielsweise Laviolle, Evry : premier bilan, S.146

gerichtet wurden¹⁾. Auf diese Weise waren die Grundstücke, die für den Bau der ville nouvelle benötigt werden, gegen die zu erwartende Spekulation geschützt, noch bevor die Vorhaben der Öffentlichkeit bekanntgegeben wurden.

Vom Instrument der Z.A.D. wird zur Bekämpfung der Spekulation und zur Begründung von Grundstücksreserven der öffentlichen Hand in ganz Frankreich lebhaft Gebrauch gemacht²⁾. Relativ am bedeutendsten sind allerdings die Z.A.D. in den villes nouvelles, die 17,5% der Gesamtflächen der Z.A.D. beanspruchen³⁾. Allein in den fünf villes nouvelles der Pariser Region befanden sich zum 1.9.1975 rund 40 000 ha im Geltungsbereich einer Z.A.D.⁴⁾ Die verschiedenen Z.A.D., die in der ville

-
- 1) In Evry wurde noch vor der Diskussion des S.D.A.U.R.P. im engeren Ministerrat das Gebiet der ersten Z.A.D. festgelegt, Cergy folgte kurz darauf; in der Provinz gelang es, wenige Tage nach den ersten Beschlüßfassungen im C.I.A.T. eine "pré-Z.A.D." festzulegen; vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S. 70; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 455; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 40; Steinmetz, Problèmes fonciers résultant de la création d'une ville nouvelle. Exemple de Lille-Est, S. 14; Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd. 5 (1972), S. 436
 - 2) Zum 1. Juli 1977 waren insgesamt 545.369 ha in Frankreich von einer Z.A.D., davon 59 799 ha "pré-Z.A.D.", abgedeckt, vgl. Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass. Nat. Doc. parl., 5 octobre 1977, p.54
 - 3) Lenoir, Les reserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 32
 - 4) Hortus, La généralisation du droit de préemption, A.J.P.I. 1976, 586 Anm. 16; vgl. auch Merlin, a.a.O., 95

nouvelle Isle-d'abeau festgelegt wurden, umfassen eine Fläche von fast 11 000 ha¹⁾. Diesen Zahlen sind zum Vergleich die 10 500 ha der Gesamtfläche der Stadt Paris gegenüberzustellen²⁾.

Allerdings wurde das Vorkaufsrecht nicht sehr häufig ausgeübt³⁾. Wenn Verkaufsabsichten geäußert wurden, hat man nur in den Fällen vom Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht, wo die Grundstücke vom Entwicklungsträger kurz- oder mittelfristig benötigt oder spekulativ übersetzte Preisgestaltungen festgestellt wurden⁴⁾. Auf diese Weise konnte der Bodenspekulation in den villes nouvelles

- 1) Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in : Aménagement du territoire et développement régional, Bd. 5 (1972) S. 436; Morel, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, M.T.P. 22 avril 1972, 17
- 2) Vgl. Hortus, L'agence foncière et technique, B.I.R.P. n° 18 (1975), 24
- 3) Die Praxis in den villes nouvelles entspricht in etwa der allgemein geübten Praxis in Frankreich, wo die Mehrzahl der Transaktionen frei abläuft und das Vorkaufsrecht, je nach Angaben, in 1/3 bis 1/5 der Fälle (=déclarations d'intention d'aliéner, D.I.A.) ausgeübt wird, vgl. Rapport sur le projet de loi (n° 1760) portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière, Ass. Nat. Doc. parl., n° 1787, 4 juin 1971, p. 8; Hortus, Les Z.A.C., S.319; ders., L'agence foncière et technique, a.a.O., 23; ders. La généralisation du droit de préemption, A.J.P.I. 1976, 586
- 4) Ein Preis wird im allgemeinen als übersetzt angesehen, wenn er um 25% über dem normalen Preisniveau liegt, vgl. Hortus, Les Z.A.C., S. 320 ; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 48 Anm. 20 ; zur Häufigkeit, mit der von dem Vorkaufsrecht wegen spekulativer Preisgestaltungen in Le Vaudreuil Gebrauch gemacht wurde, s. Le Vaudreuil, in : Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S. 97

wirksam entgegengetreten werden ¹⁾. Man begnügte sich mit einem punktuellen Erwerb von Grundstücken durch Ausübung des Vorkaufsrechts, weil man so zu Vergleichspreisen kam, die im übrigen einen freihändigen Erwerb zu angemessenen Preisen ermöglichen ²⁾.

Infolgedessen sind die Z.A.D. auch mehr als ein Mittel zur Bekämpfung der Spekulation und nicht als Mittel zum Grunderwerb in größerem Umfang anzusehen ³⁾.

4.2.2.2. Der freihändige Erwerb von Grundstücken

Rein zahlenmäßig die größte Bedeutung hat der freihändige Erwerb der für eine ville nouvelle benötigten Grundstücke ⁴⁾. Bei den Grundstückseigentümern hat sich nämlich sehr schnell die Erkenntnis verbreitet, daß die Preise, die von den Entwicklungsträgern angeboten werden, relativ günstig sind. Läßt es der Eigentümer auf ein Enteignungsverfahren ankommen oder nimmt er den vom Vorkaufsberechtigten vorgeschlagenen Erwerbspreis nicht an, so erfolgt

- 1) vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (8 mai 1976), 94; Laviolle, Evry : premier bilan, S.142
- 2) So schon die directive n° 2 du 8 juillet 1969 (Equi-pement et Logement), IV.B., M.T.P. 23 août 1969, 119 ; vgl. auch Brissy, Les villes nouvelles, S.72f.; Hortus, La généralisation du droit de préemption, A.J.P.I. 1976, 586; Le Vaudreuil, in : Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.97
- 3) Vgl. Brissy, a.a.O., S. 72 ; Merlin, a.a.O., 40 ; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 60
- 4) Die dazu gemachten Angaben sind unterschiedlich : Merlin, a.a.O., 40, gibt an, daß 80% der Flächen, die in einer Enteignungszone liegen, freihändig erworben werden konnten; Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, S.104, spricht von 92-95 % ; während Brissy, a.a.O., S. 80, 94% angibt

die Preisfestsetzung durch den Enteignungsrichter¹⁾. Dieser Preis liegt erfahrungsgemäß niedriger als der von den Entwicklungsträgern angebotene²⁾.

Der freihändige Erwerb der Grundstücke in Isle-d'Abeau wurde wesentlich dadurch erleichtert, daß sich der größte Teil der Eigentümer und Pächter in einem syndicat de défense zusammenschloß, das mit der Domänenverwaltung und der mission d'études am 2. Oktober 1970 eine Vereinbarung traf, in der indexierte Preise für jede unterschiedliche Kategorie von Parzellen sowie die sonstigen Entschädigungsleistungen festgehalten wurden³⁾. Diese Preise gelten zwar nicht automatisch beim Verkauf der Grundstücke an den Staat oder den Entwicklungsträger, sie werden jedoch bei den Vertragsabschlüssen mit den Mitgliedern des syndicat de défense immer eingehalten⁴⁾.

- 1) Art. R.212-9 al.1^{er} C.urb. i.V.m. art. L.13-1 Code de l'expropriation; die Domänenverwaltung nimmt in jedem Fall eine Schätzung der Grundstücke vor, gleichgültig ob der Erwerb freihändig, über Ausübung des Vorkaufsrechts oder im Wege der Enteignung erfolgen soll, vgl. G.S., Le nouveau régime des zones d'aménagement différé, A.J.P.I. 1972, 900
- 2) Diese Feststellung trifft Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, S. 100, für Isle-d'Abeau
- 3) Zu dieser Vereinbarung s. Bonnet, a.a.O., S. 103 ; Brissy, Les villes nouvelles, S. 80 ; Morel, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, M.T.P. 22 avril 1972, 17 ; Sanson, Action foncière, Diagonal n° 9 (janvier-mars 1975), 41; zurückhaltend gegenüber derartigen Vereinbarungen allgemein circulaire n° 75-156 du 5 octobre 1975 (Equipement), B.O.M.E. fasc. spéc. n° 75-80 bis, p. 69 f.
- 4) Diese Angaben beruhen auf einem Gespräch des Verfassers mit einem Vertreter des Grundstücksamtes des E.P.A. Isle-d'Abeau, M. Evesque, und einem der Unterzeichner der Vereinbarung, M. Jean Burillon, vom 5. Juni 1975

4.2.2.3. Der Erwerb im Wege der Enteignung

Die Notwendigkeit, das Enteignungsverfahren zur Beschaffung der benötigten Grundstücke durchzuführen, ergab sich nicht bei allen villes nouvelles im gleichen Umfang. Während in Isle-d'Abeau nach Abschluß der genannten Vereinbarung dieses stärkste Zwangsmittel nur in wenigen Ausnahmefällen erforderlich wurde¹⁾, mußte in Lille-Est mehr als die Hälfte der Betroffenen enteignet werden²⁾. Hier war es zu einer starken Konfrontation zwischen den Behörden und den Grundstückseigentümern gekommen, die sich gemeinsam organisiert hatten und die im Enteignungsverfahren erforderliche déclaration d'utilité publique (D.U.P.) bis zum Conseil d'Etat anfochten³⁾.

Zwar wurden in jeder ville nouvelle Gebiete festgelegt, für die das Verfahren zur Vorbereitung von Enteignungsmaßnahmen durchgeführt wurde⁴⁾, die établissements publics d'aménagement, die das Verfahren maßgeblich bestimmten⁵⁾, waren aber bemüht, Enteignungen selbst zu ver-

1) Vgl. Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, S.104, und eigene Erkundigungen des Verfassers (s. oben S.277 Anm.4)

2) Loquet, Accord amiable, A.J.P.I. 1976, 287

3) C.E. Ass. 28 mai 1971, Ministère de l'Equipement et du Logement c/Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé "ville nouvelle-Est", Rec.410; J.C.P. 1971.II.éd.G.16873, Anm. Homont; A.J.D.A. 1971, 404, Anm. Labatouille-Cabanes

4) Insgesamt unterlagen zum 31. Dezember 1975 in den neun villes nouvelles 44.812 ha einer déclaration d'utilité publique, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Ass.Nat.Doc.parl., n° 2525, Annexe n° 17, Urbanisme, 5 octobre 1976, und eigene Berechnungen; vgl. auch Steinmetz, Problèmes fonciers résultant de la création d'une ville nouvelle. Exemple Lille-Est, S.15 f. (für Lille-Est); Morel, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, M.T.P. 22 avril 1972, 17 (für Isle-d'Abeau); Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.74 (für Evry)

5) Vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.143; Brissy, Les villes nouvelles, S.80 f.

meiden. Das Enteignungsverfahren erweist sich nämlich als zu langwierig und damit als ein Hindernis für eine zügige Durchführung eines umfangreichen Vorhabens¹⁾. Eine Reihenfolge der Erwerbsarten ergibt sich somit rein aus Gründen der Praktikabilität; eine gesetzliche Bestimmung, in der die Rangfolge der Erwerbsarten wie in § 57 Abs.2 Satz 2 StBauFG festgelegt wäre, existiert dagegen in Frankreich nicht²⁾.

In Evry wurden so lediglich 20 ha der insgesamt 940 ha umfassenden zentralen Zone, die Gegenstand einer déclaration d'utilité publique geworden waren, im Wege der Enteignung erworben, bezüglich der übrigen 920 ha konnte man sich mit den Eigentümern gütlich einigen³⁾.

4.2.3. Die Maßnahmen zugunsten der betroffenen Landwirte

Die ansässigen Landwirte sind von dem Vorhaben einer ville nouvelle am unmittelbarsten und härtesten betroffen. Durch die Inanspruchnahme großer Flächen für städtebauliche Zwecke wird zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben die Existenzgrundlage entzogen⁴⁾. Es ist daher

-
- 1) In Evry dauerten die Verfahren von der Eröffnung der Voruntersuchung bis zur endgültigen Besitzeinweisung länger als zwei Jahre, vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.145
 - 2) Wohl aber empfiehlt die circulaire n° 75-156 du 5 octobre 1975 (Equipement), B.O.M.E. fasc. spéc. n° 75-80 bis, Note technique sur les moyens de l'action foncière, p.20, Grundstücke soweit wie möglich freihändig zu erwerben
 - 3) Vgl. Laviolle, a.a.O., S.144
 - 4) Im Bereich der ville nouvelle Isle-d'Abeau müssen sich 779 Landwirte verändern, Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, S.117 Anm.2; vgl. auch die Angaben für Le Vaudreuil bei Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.405

nicht verwunderlich, daß der stärkste Widerstand gegen die villes nouvelles von seiten der Landwirte kommt¹⁾.

Wie bereits dargelegt, gibt es in Frankreich keine gesetzlich vorgeschriebene Sozialplanung, die vor allem die Interessen der von einer Entwicklungsmaßnahme betroffenen Landwirte zur Geltung zu bringen hat²⁾. Alle gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen erfolgen im Zusammenhang mit dem Erwerb des Geländes durch die Entwicklungsträger.

Die Rechtsstellung der Eigentümer und Nutzungsberechtigten ist bei den Z.A.D. gegenüber den Z.U.P. wesentlich verbessert worden. Der Eigentümer eines von einer Z.A.D. erfaßten Grundstücks kann nach art. L.213-3 C.urb. von dem Inhaber des Vorkaufsrechts nach einem Jahr die Übernahme des Grundstücks verlangen³⁾. Kommt der Vorkaufsberechtigte dem Übernahmeverlangen nicht nach, so erlischt das auf dem Grundstück lastende Vorkaufsrecht (art. L.212-3 al.4 C.urb.). Auf diese Weise kann sich der Eigentümer endgültige Klarheit über das rechtliche Schicksal seines Grundstücks verschaffen und aus dem Erlös des Verkaufs von Grundstücken, deren Verlust absehbar ist,

1) Vgl. dazu Kessler, Grands traits, in: Expérience française, S.50; Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, ebd., S.68 f.

2) Vgl. Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, § 53, Rdnr. 17 für Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz

3) In Isle-d'Abeau wurde für 18 % der von den Z.A.D. erfaßten Flächen die Übernahme verlangt, Sanson, Action foncière, Diagonal n° 9 (janvier-mars 1975), 42; ein vergleichbares Recht der Grundstückseigentümer, von der Gemeinde die Übernahme eines im Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücks zu verlangen, besteht in Deutschland nach § 56 StBauFG

das für Ersatzbeschaffungen oder für einen Berufswechsel erforderliche Kapital rechtzeitig besorgen¹⁾.

Die durch eine bevorstehende Entwicklungsmaßnahme verursachte Lage der Pächter landwirtschaftlich genutzter Grundstücke²⁾ ist häufig noch schwieriger. Bei Ausübung des Vorkaufsrechts hat der Eigentümer den Pächter von der bevorstehenden Veränderung in den Eigentumsverhältnissen in Kenntnis zu setzen; der Pächter kann dann die gepachteten Grundstücke sofort aufgeben, ohne daß sich der frühere Eigentümer oder der Vorkaufsberechtigte dem widersetzen oder Schadensersatz verlangen könnte (art. L.212-4 al.2 C.urb.). Entscheidet sich der Pächter dafür, die gepachteten Grundstücke weiterhin zu nutzen, so tritt der Vorkaufsberechtigte nach Übertragung des Eigentums in die Rechtsstellung des Eigentümers ein, was insbesondere zur Folge hat, daß er die Kündigungsfrist nach art.830-1 al.3 Code rural einhalten muß³⁾.

Die Entschädigungsleistungen, die sowohl im Falle der Enteignung als auch nach Ausübung des Vorkaufsrechts anfallen, richten sich einheitlich nach dem Code de l'expropriation⁴⁾. Die darin verankerten Grundsätze wer-

1) Vgl. Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, S.103 f.; G.S., Le nouveau régime des zones d'aménagement différé, A.J.P.I. 1972, 897

2) Rapport sur le projet de loi (n° 1760) portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière, Ass.Nat.Doc.parl, n° 1787, 4 juin 1971, p.6 f.

3) Vgl. G.S., a.a.O., A.J.P.I. 1972, 900

4) Art. L.212-2 al.3 C.urb. in der Fassung der loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, art.28-II

den auch weitgehend beim freihändigen Erwerb und bei einer gütlichen Einigung über den Preis nach Ausübung des Vorkaufsrechts zugrundegelegt¹⁾. Um der ursprünglich einzigen Aufgabe der Z.A.D. entsprechen zu können, die Spekulation in ihrem Geltungsbereich zu verhindern, ist in Abweichung zu art. L.13-15-I. Code de l'expropriation als Zeitpunkt für die Bestimmung der tatsächlichen Nutzung der Grundstücke der Tag ein Jahr vor dem Erlaß zur Gründung einer Z.A.D. oder einer "pré-Z.A.D." maßgebend (art. L.212-2 al.3 lit.a) C.urb.). Bei Grundstücken, die an diesem Stichtag Baulandcharakter hatten, aber tatsächlich noch nicht entsprechend genutzt wurden, kann bei der Wertbemessung ausnahmsweise diese bloße rechtliche Möglichkeit berücksichtigt werden (art. L.13-15-II. Code de l'expropriation). In einer ville nouvelle gilt der genannte Stichtag auch im Falle einer Enteignung, da die déclarations d'utilité publique ausnahmslos in einem bereits dem Regime einer bestehenden Z.A.D. unterliegenden Gebiet ergangen sind und das Gesetz für diese Fälle vorsieht, daß für den tatsächlichen Gebrauch ebenfalls der für die Z.A.D. maßgebliche Zeitpunkt maßgebend ist (art. L.212-6 C.urb.).

Um es den Landwirten nicht unmöglich zu machen, auch nach Gründung einer Z.A.D. ihren Betrieb wirtschaftlich zu führen und erforderliche Investitionen vorzunehmen²⁾, gilt seit 1971 im Geltungsbereich einer Z.A.D. die Vermutung von art. L.13-14 al.2 Code de l'expropriation nicht,

1) So geht beispielsweise die erwähnte Vereinbarung vom 2. Oktober 1970 in Isle-d'Abeau von der ordonnance n° 58-997 aus, deren Bestimmungen im Code de l'expropriation kodifiziert wurden

2) Vgl. dazu G.S., Le nouveau régime des zones d'aménagement différé, A.J.P.I. 1972, 901

daß Bebauungen, Bepflanzungen, Einrichtungen jeglicher Art und der Erwerb von Waren zu dem Zweck vorgenommen wurden, eine höhere Entschädigung zu erhalten (art. L. 212-2 al.3 lit.b) C.urb.).

Ohne im einzelnen auf die unterschiedlichen Arten der Entschädigung einzugehen, die auch in den villes nouvelles wie überall sonst geleistet werden¹⁾, verdienen zwei Verfahrensweisen wegen ihrer Bedeutung besondere Erwähnung. Die für eine ville nouvelle benötigten Flächen decken sich häufig nicht mit dem Zuschnitt der landwirtschaftlichen Betriebe mit der Folge, daß ein Teil der Betriebsfläche außerhalb der Z.A.D. liegt. Ergibt sich aus einer teilweisen Inanspruchnahme der zu einem Betrieb gehörenden Parzellen eine schwerwiegende Beeinträchtigung des gesamten landwirtschaftlichen Betriebes (*"compromet la structure d'une exploitation agricole en lui occasionnant un grave déséquilibre"*), so kann die Übernahme der Gesamtheit der Betriebsfläche verlangt werden (art. L.13-11 Code de l'expropriation)²⁾. Diese Regelung gilt erst seit 1976 sinngemäß auch für Pächter³⁾.

- 1) S. dazu für Lille-Est etwa Steinmetz, Problèmes fonciers résultant de la création d'une ville nouvelle. Exemple de Lille-Est, S.22
- 2) Bei der Annahme einer solchen Beeinträchtigung ist man in Isle-d'Abeau zumindest bei freihändigem Erwerb recht großzügig verfahren, Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, S.103; Sanson, Action foncière, Diagonal n° 9 (janvier-mars 1975), 42; vgl. auch Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.97
- 3) Diese Bestimmung entspricht in etwa der des § 56 Abs.1 Satz 2 2.Halbsatz StBauFG, wonach eine Nutzung "in angemessenem Umfang" gewährleistet bleiben muß; eine Parallele zu der Bestimmung, daß eine vollständige Übernahme auch dann in Betracht kommt, wenn sie für die Gemeinde keine unzumutbare Belastung bedeutet (§ 56 Abs.1 Satz 2 1.Halbsatz StBauFG), findet sich im französischen Recht nicht

Für Landwirte, denen auf diese Weise die Existenzgrundlage vollständig entzogen wird, die aber gleichwohl ihren Beruf weiterhin ausüben wollen, muß sich der Entwicklungsträger nach loi n^o 62-933 du 8 août 1962, art. 10 um Ersatzbetriebe bemühen und an den Kosten für die Umsiedlung beteiligen¹⁾. Nach derselben Bestimmung haben sich die für die Vorhaben in den villes nouvelles zuständigen Behörden finanziell an Umschulungsmaßnahmen zu beteiligen.

Da die von einem Entwicklungsträger erworbenen Parzellen meistens nicht sofort Verwendung finden, werden sie an Interessenten verpachtet, wobei die ehemaligen Eigentümer nach art. L.12-6 al.2 Code de l'expropriation Vorrang genießen. Eine Eigentumsübertragung ist jedoch erst dann wieder möglich, wenn das Grundstück seiner endgültigen Verwendung zugeführt werden soll. Damit will man sicherstellen, daß das Grundstück dem öffentlichen Aufgabenträger jederzeit zur Verfügung steht. Aus dem selben Grunde darf einem Nutzungsberechtigten kein Recht zur Erneuerung des Nutzungsrechts oder auf Verbleib in den Räumlichkeiten übertragen werden (art. L.222 al.2 C.urb.). Allerdings ist bei landwirtschaftlich genutzten Flächen eine Kündigungsfrist von einem Jahr einzuhalten (art. L.221-2 al.3 C.urb.). In Isle-d'Abeau war man bemüht, bei der Verpachtung der erworbenen Grundstücke flexibel vorzugehen. In Zusammenarbeit mit den örtlichen Landwirtschaftsorganisationen wurden vorwiegend soziale

1) J.O. 10 août 1962, p.7962 i.d.F. von loi n^o 67-1253 du 30 décembre 1967, J.O. 3 janvier 1968, p.3, art. 22-II.

Gesichtspunkte bei der Auswahl der Pächter berücksichtigt¹⁾.

Insgesamt ist die Einstellung gegenüber den Landwirten gekennzeichnet von dem Bemühen, die unvermeidbaren Auswirkungen auf die gesamten Lebensumstände dieser sozialen Gruppe so gering wie möglich zu halten und beim Ausgleich der entstandenen Nachteile den Landwirten soweit wie möglich entgegenzukommen²⁾.

4.2.4. Die Finanzierung des Grundstückerwerbs

4.2.4.1. Die Finanzmittel, über deren Verwendung der Staat verfügt

Bei der notorischen Finanzschwäche der französischen Gebietskörperschaften kommt dem Staat bei der Finanzierung des Grunderwerbs in den villes nouvelles eine Schlüsselrolle zu. Zunächst ist er es, der in den villes nouvelles selbst Grundstücke erwirbt, wobei in der Pariser Region die A.F.T.R.P., in Le Vaudreuil das E.P.B.S., in Isle-d'Abeau und am Etang de Berre die jeweiligen E.P.A. und in Lille-Est die direction départementale de l'Equipement

1) Zunächst werden die Landwirte berücksichtigt, deren Betriebsfläche bereits zu einem Teil beschnitten wurde, und anschließend diejenigen, die auf Grund ihres Alters kaum noch für einen Berufswechsel in Betracht kommen, Angaben auf Grund des Gespräches, das der Verfasser am 5. Juni 1975 mit einem Mitarbeiter des Grundstücksamtes des E.P.A. von Isle-d'Abeau, M.Evesque, und einem Vertreter der Grundstückseigentümer, M. Burillon, führte

2) Vgl. für Isle-d'Abeau Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, S.117 ff.

im Namen und für Rechnung des Staates handeln¹⁾. Vor 1968 wurde dieser Grunderwerb zum Teil über das Haushaltskapitel 65-01 des ministère de l'Economie et des Finances abgewickelt; grundsätzlich waren diese Mittel aber zur Finanzierung der Verwaltungsausgaben der Entwicklungsträger bestimmt²⁾. Seit 1967 steht ein besonderes Kapitel im Haushalt des ministère de l'Equipe-ment (Kapitel 55-43, seit 1973 Kapitel 55-40, Titel 10) für den Grunderwerb zur Verfügung. Mit den Mitteln dieses Haushaltskapitels, die zwar nicht ausschließlich, aber doch überwiegend für einen Grunderwerb in den villes nouvelles vorgesehen sind³⁾, erwirbt der Staat die Grundstücke in den Zentren der villes nouvelles⁴⁾. Diese Parzellen sollen grundsätzlich im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben; sie können daher nicht mit von den Gebietskörperschaften später wieder zurückzuzahlenden Kreditmitteln erworben werden. Das programme d'action prioritaire des VII. Planes sieht für diese Anschaffungen insgesamt 479 Mio. Frs. vor, nachdem die dafür bereitgestellten Mittel während des VI. Planes nur zu 82 % ausgeschöpft wurden⁵⁾.

- 1) Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 60
- 2) Vgl. Cotten, Problèmes administratifs et financiers, M.T.P. 22 février 1969, 36; Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.76; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 455
- 3) Vgl. circulaire n° 75-156 du 5 octobre 1975 (Equipe-ment), B.O.M.E. fasc. spéc. n° 75-80 bis, Note technique sur les moyens de l'action foncière, p.73 f.
- 4) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.75; Laviolle, Evry: premier bilan, S.122; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. 4286-4288 (3 mai 1976), 41
- 5) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.17 u.32; zwischen 1971 und 1976 wurden insg. 444 Mio. Frs. in den villes nouvelles verausgabt, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass.Nat.Doc.parl., 5 octobre 1977, p.61

Ein Teil der staatlichen Grundstückskäufe wird über den bereits erwähnten Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.)¹⁾ abgewickelt. Art. L.331-5 C.urb. erlaubt die Verwendung der Gelder dieses Fonds zum Grunderwerb in Zonen, in denen ein Vorkaufsrecht besteht. Mit Mitteln des Kapitels 31 in der dafür vorgesehenen Abteilung "C" kann der Staat von seinem Vorkaufsrecht in den "prê-Z.A.D." und in den endgültigen Z.A.D., in denen er Inhaber des Vorkaufsrechts ist, sowie von der ihm auch in den Z.A.D. zustehenden Ersetzungsbefugnis ("droit de substitution")²⁾ Gebrauch machen³⁾. Nachdem eine große Anzahl von "prê-Z.A.D." nach Ablauf der gesetzlichen Obergangsfrist in endgültige Z.A.D. übergeleitet worden war, ging die Bedeutung dieser Finanzierung zurück⁴⁾, was auch in den dafür bereitgestellten Beträgen Ausdruck findet⁵⁾.

4.2.4.2. Die den Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Mittel

Seit von 1967 ab eine Bodenvorratspolitik in größerem Umfang verfolgt wurde, hatte sich der Staat zunächst in relativ bedeutendem Maße selbst als Erwerber an dieser Politik beteiligt. Diese Praxis ist 1975 dem Bemühen ge-

1) S. oben S. 54

2) Vgl. für die Z.U.P. oben S. 45

3) Vgl. dazu Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 45 f.

4) Vgl. dazu circulaire n° 75-156 du 5 octobre 1975 (Equipement), B.O.M.E. fasc.spéc. n° 75-80 bis, Note technique sur les moyens de l'action foncière, p.79

5) Während 1973 hierfür noch 45 Mio. Frs. zur Verfügung standen, war dieses Kapitel des F.N.A.F.U. 1976 nur noch mit 10 Mio. Frs. ausgestattet, vgl. Lenoir, a.a.O., 43

gewichen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften auf diesem Sektor zu stärken¹⁾. Dementsprechend wurden die Finanzmittel verstärkt, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden können; im gleichen Maße ging der Umfang der Mittel für eine Bodenvorratspolitik des Staates zurück²⁾.

Unmittelbar aus dem Staatshaushalt fließen den Gemeindeverbänden der villes nouvelles in größerem Ausmaß nur Zuschüsse zum Kauf von Gelände zu, das als städtische Park- und Gartenanlage vorgesehen ist. Diese Zuschüsse werden für die villes nouvelles zu dem höchsten gesetzlich vorgesehenen Satz von 50 % der zuschußfähigen Ausgaben gewährt³⁾. Für die Laufzeit des VII. Planes hat das programme d'action prioritaire insgesamt 84,975 Mio. Frs. vorgesehen, die zu Lasten des zuständigen Haushaltskapitels 65-40, Titel 10 (früher Kapitel 65-44, Titel 10) des ministère de l'Équipement gehen⁴⁾.

Der Grunderwerb der Gebietskörperschaften im Wege der Ausübung des Vorkaufsrechts in den Z.A.D. kann wie beim Staat mit Mitteln des F.N.A.F.U. Abteilung "C" erfolgen. Zu den in Kapitel 32 dieser Abteilung bereitgestellten Vorschüssen ("avances"), die eine maximale Laufzeit von

1) Vgl. Alexandre, Les zones d'aménagement différé en France, Diagonal n° 11 (novembre 1975), 14; Hortus, L'activité de l'agence foncière et technique de la région parisienne, Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 9

2) Vgl. Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 28 avril 1977), 46

3) Vgl. Lenoir, a.a.O., 52

4) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.17

acht Jahren besitzen (art. R.331-3 al.2 C.urb.), haben nicht nur die Gebietskörperschaften, sondern auch établissements publics nach art. L-321-1 C.urb. Zugang¹⁾. Damit können auch die A.F.T.R.P., das E.P.B.S. und die E.P.A. in den villes nouvelles diese zinsgünstigen Mittel einsetzen²⁾.

Zwar können seit 1975 die F.N.A.F.U.-Mittel grundsätzlich auch zur Begründung von Grundstücksreserven verwendet werden³⁾, die Laufzeit der Kredite ist zu diesem Zweck jedoch zu kurz. Erst die seit 1971 bereitgestellten Kredite der Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.) mit einer Laufzeit von 16 Jahren und einem Zinssatz von 7 % bei einer kommunalen Eigenbeteiligung von mindestens 20 - 25 % bilden ein geeignetes Finanzierungsinstrument für langfristig angelegte Bodenreserven⁴⁾. Im Bereich der villes nouvelles konnte z.B. Cergy-Pontoise schon relativ früh Mittel der C.A.E.C.L. erhalten⁵⁾.

Zur Vorfinanzierung des Grunderwerbs in den zukünftigen Wohn- und Gewerbegebieten greifen die Entwicklungsträger in den villes nouvelles zumeist auf Darlehen der Caisse des Dépôt et Consignations (C.D.C.) zurück, für die sich

1) Circulaire n° 75-156 du 5 octobre 1975 (Equipement), B.O.M.E. fasc.spéc. n° 75-80 bis, Note technique sur les moyens de l'action foncière, p.84; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 48

2) Der Zinssatz beträgt derzeit 3,5 %, circulaire n° 75-156, a.a.O., 85

3) Circulaire n° 75-156, a.a.O., p. 84

4) Vgl. Réponse ministérielle, J.O. Déb.Sén., séance du 13 novembre 1973, p.1634; Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass.Nat. Doc.parl., 5 octobre 1977, p.59 u.66 f.

5) Vgl. Bodiguel/Faure, Les villes du schéma, in: Expérience française, S.77; Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, ebd., S.169

in der Pariser Region der district verbürgt¹⁾. Grundsätzlich können diese Kredite durch eine Zinsvergütung durch den F.N.A.F.U. (art. L.331-3 C.urb.) für die Gebietskörperschaften und die Entwicklungsträger verbilligt werden. In der Pariser Region besteht diese Möglichkeit jedoch nur beim Erwerb von Grundstücken, die später für Wohnungsbauzwecke verwendet werden sollen, da Gewerbegebiete in dieser Region generell nicht Gegenstand öffentlicher Finanzierung sein dürfen²⁾. Die Kredite haben eine Laufzeit von maximal sechs Jahren, wobei die Tilgung erst nach vier Jahren beginnt; die Darlehen werden mit 8 bis 9 % oder mit 5 bis 6 % verzinst, je nachdem ob eine Zinsvergütung hinzukommt oder nicht³⁾.

4.2.4.3. Kritik an den Finanzierungsmodalitäten

Angesichts der langfristig konzipierten Entwicklung der villes nouvelles erweist sich die Laufzeit der meisten der den Entwicklungsträgern zur Verfügung stehenden Kredite als erheblich zu kurz⁴⁾. Entwicklungsmaßnahmen vom Ausmaß der villes nouvelles erfordern längerfristige Kre-

1) Vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.123; Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Technique et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.13; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 41

2) Laviolle, a.a.O., S.123; Roullier, a.a.O., S.14

3) Vgl. Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 47

4) Dies gilt für die F.N.A.F.U.-Vorschüsse wie für die Kredite der C.D.C., vgl. zu dieser Kritik Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.98; Rapport équipement urbain (V^e Plan), S.49; Hortus, Les Z.A.C., S.321; ders., L'agence foncière et technique, B.I.R.P. n° 18 (1975), 23; Merlin, a.a.O., 94; Mermaiz, Les villes nouvelles et l'argent, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 27

dite, die es den Entwicklungsträgern erlauben, auch die Grundstücke zu erwerben, die erst später zur Erschließung anstehen. Mit den vorhandenen Möglichkeiten sehen sich die Entwicklungsträger häufig vor die Notwendigkeit gestellt, Grundstücke mit mittelfristig rückzahlbaren Darlehn zu erwerben, obwohl schon beim Erwerb der Grundstücke vorauszusehen ist, daß sie bei Fälligkeit der Darlehn noch nicht wieder verkauft werden dürften. Auf diese Weise müssen Grundstücke zur Tilgung der Darlehn teilweise schon zu einem Zeitpunkt verkauft werden, zu dem die Erschließung noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Der Erlös ist in diesen Fällen meistens geringer als derjenige, der nach Abschluß der Erschließung zu erzielen wäre. Die Folge hiervon ist eine zunehmende Verschuldung der Entwicklungsträger. Darüber hinaus wird durch den Zwang zur baldigen Weiterveräußerung die Durchsetzung öffentlicher Belange in den Verhandlungen mit den privaten Bauträgern erschwert¹⁾.

Die Vielfalt der Finanzierungsmodalitäten im Bereich der Bodenpolitik birgt die Gefahr in sich, daß zwischen den einzelnen Finanzierungen kein Zusammenhang besteht. Die erforderliche Koordinierung nimmt seit 1967 eine groupe interministérielle foncier (G.I.F.) vor, in der die D.A.T.A.R., das ministère de l'Intérieur, das ministère de l'Economie et des Finances sowie das ministère de l'Équipement vertreten sind²⁾. Die G.I.F. stellt jährlich Pläne für die Verteilung der Mittel der einschlägigen Haushalts-

1) Adlerstein, Zehn Jahre neue Städte, DÖV 1977, 230;
Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 460

2) Vgl. Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 44 Anm.2

kapitel auf und nimmt eine Aufteilung der den Gebietskörperschaften zustehenden F.N.A.F.U.-Mittel und des im Haushaltsgesetz vom Parlament festgehaltenen Gesamtvolumens der C.D.C.-Mittel nach Regionen vor¹⁾). Da aber die für die villes nouvelles vorgesehenen Haushaltsmittel bereits über das programme d'action prioritaire programmiert werden, kommt es zumindest in diesem Bereich zu Überschneidungen mit der für die Überwachung des programme d'action prioritaire zuständigen groupe central des villes nouvelles.

Im übrigen ist es über die zentrale Planung durch die G.I.F. ebenso wenig wie bei der Koordinierung durch die einzelnen Ausschüsse des Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) im Rahmen der Z.U.P. gelungen, das komplizierte Verfahren der Zuteilung der unterschiedlichen Mittel zu vereinfachen. Nach wie vor nehmen die Finanzierungsinstitute nach ihren eigenen Modalitäten eine Prüfung der Unterlagen vor, auch wenn die zuständige Behörde - meist der préfet - über die Zuteilung der Mittel für ein Projekt bereits grundsätzlich positiv entschieden hat²⁾). Damit bleibt das Verfahren beim Erwerb der Grundstücke in den villes nouvelles ebenso schwerfällig wie bei früheren Entwicklungsmaßnahmen.

1) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.75; circulaire n° 75-156 du 5 octobre 1975 (Equipe-ment), B.O.M.E. fasc.spéc. n° 75-80 bis, Note technique sur les moyens de l'action foncière, p.84

2) Vgl. beispielsweise zu dem Verfahren bis zur Auszahlung der Mittel bei zinsvergünstigten Krediten der C.D.C. Hortus, Les Z.A.C., S.351 ff.

4.3. Die Aufschließung des Gebietes einer ville nouvelle

Die Kontrolle des Bodenmarktes in den villes nouvelles war grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme von der Größenordnung der villes nouvelles. Nach dem Erwerb der erforderlichen Grundstücke muß in der nächsten Stufe der Entwicklung die äußere Anbindung und interne Erschließung des Gebietes vorgenommen werden.

4.3.1. Die äußere Anbindung der villes nouvelles

4.3.1.1. Das Erfordernis der Außenanbindung

Keine der neun villes nouvelles in Frankreich ist so konzipiert, daß sie aus sich selbst heraus existieren könnte. Die neu zu errichtenden Zentren sind Teil einer größeren Agglomeration und von dieser abhängig. Die villes nouvelles der Pariser Region bilden Elemente einer polyvalenten Stadtregion, die in vielfältiger Weise untereinander verflochten ist. Die Verbindung der villes nouvelles mit dem Zentrum der Agglomeration und der fünf villes nouvelles der Pariser Region untereinander ist daher unabdingbare Voraussetzung für die Lebensfähigkeit jeder einzelnen Stadt¹⁾.

1) Auf die Notwendigkeit der Verbindung der villes nouvelles untereinander, um ein Ersticken von Paris zu verhindern, weist Riboud, Paul Delouvrier, R.P.P. n° 798 (avril 1969), 87, hin

Gerade in der Pariser Region, die von täglichen Pendlerströmen gekennzeichnet ist, kann nicht erwartet werden, daß sich die Situation mit dem Bau von villes nouvelles schlagartig verändern wird und diese Städte von Anfang an im Arbeitsplatzangebot autark sein können. Selbst für das Endstadium ihrer Entwicklung ist nicht vorgesehen, daß sämtliche Einwohner in ihrer Stadt arbeiten. Ziel der Planer ist vielmehr, daß rund 80 % der Erwerbstätigen am Ort oder in der näheren Umgebung einen Arbeitsplatz finden¹⁾. Andererseits sollen die Arbeitsplätze in den villes nouvelles nicht der dort wohnenden Bevölkerung ausschließlich vorbehalten bleiben²⁾. Von Anfang an war das sich daraus ergebende Erfordernis der verkehrsmäßigen Anbindung dieser Städte nach außen klar erkannt worden; hierbei soll den öffentlichen Verkehrsmitteln gegenüber dem Individualverkehr Priorität eingeräumt werden³⁾.

In der Pariser Region waren in der Entstehungsphase der villes nouvelles nur wenige Verkehrsträger vorhanden, die ihre Anbindung hätten sicherstellen können. Sofern Schienenverbindungen existierten, fehlte es zumindest an Bahnhöfen in den geplanten Zentren dieser Städte oder an Stichverbindungen zu diesen Zentren. Lediglich Evry besaß einen Autobahnanschluß in Form der A 6 ("Autoroute du Soleil"). Die Ausgangssituation für die vier villes nouvelles der Provinz war etwas günstiger,

-
- 1) Vgl. La région parisienne, B.I.R.P. n° spécial (février - mars 1973), 28; Laviolle, Evry: premier bilan, S.149
 - 2) Lacaze, Rôle des villes nouvelles, Equipement-Logement-Transport n° 79-80 (juin-juillet 1973), 15
 - 3) Vgl. Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, Bd.1, S.176; Rapport d'équipement urbain (V^e Plan), S.49

insofern als Lille-Est unmittelbar an die vorhandene Agglomeration angrenzt und Le Vaudreuil und Isle-d'Abeau Eisenbahnlinien vorfinden¹⁾.

4.3.1.2. Die verzögerte Herstellung der externen Verkehrsverbindungen

Beim Bau der erforderlichen Verkehrsverbindungen bleiben die allgemein gültigen Zuständigkeiten gewahrt. Da die notwendig werdenen Maßnahmen über das Gebiet einer ville nouvelle hinausreichen und das Projekt zum Beispiel einer Eisenbahnlinie mehrere Gemeinden betrifft, kommt die Übertragung der Planungen und der Durchführung auf einen speziell für eine ville nouvelle geschaffenen Entwicklungsträger, dem die erforderliche Fachkompetenz fehlen würde, nicht in Betracht.

Die damit erforderliche Abstimmung mit den einzelnen Fachplanungen erfolgt nicht immer zufriedenstellend. Eisenbahn- und Straßenbauverwaltung und der Träger des öffentlichen Nahverkehrs in der Pariser Region, die R.A.T.P., gehen grundsätzlich von ihren eigenen Planungen aus und räumen der Anbindung der villes nouvelles nicht immer die gebotene Priorität ein²⁾. Erst das programme

1) vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 45

2) Bezeichnend ist das Verhalten der S.N.C.F., die die Eisenbahnverbindungen der villes nouvelles der Pariser Region nicht für hinreichend rentabel hält und die Finanzierung der durchgeführten Maßnahmen über Zuschüsse des Staates und des district de la région parisienne sowie über Darlehn des letzteren vornimmt; der district stellte den beiden Organismen S.N.C.F. und R.A.T.P. auf diese Weise 1975 230,2 Mio. Frs., 1976 154,2 Mio. Frs. und 1977 237,3 Mio. Frs. zur Verfügung, vgl. J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1363; s. auch Charles, La desserte ferroviaire des villes nouvelles en région parisienne, M.T.P. 19 juin 1971, 20

d'action prioritaire des VII. Planes enthält eine teilweise Programmierung der schienengebunden Verbindungen für Cergy-Pontoise und Marne-la-Vallee¹⁾.

Auf diese Weise ist es zu teilweise großen Verspätungen bei der Außenanbindung fast aller villes nouvelles gekommen. Eine fehlende Schienenverbindung oder ein verspäteter Autobahnanschluß werden allgemein als die Hauptursache für die, gemessen an den Planungen und Bedürfnissen, zu langsame Entwicklung der villes nouvelles, insbesondere der Pariser Region, angesehen²⁾. Besonders schwerwiegende Verzögerungen haben Cergy-Pontoise nach Aufgabe des technologisch ambitionierten Projekts eines Luftkissenzuges, der die Verbindung dieser Stadt mit Paris sicherstellen sollte³⁾, und Marne-la-Vallée hinzunehmen, wo der Anschluß an das Expreßnetz der R.A.T.P. (Réseau express régional, R.E.R.) zugunsten des Anschlusses eines anderen Gebietes zurückgestellt wurde⁴⁾.

1) vgl. Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.8

2) Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1321; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.3; ebd., St.Quentin-en-Yvelines S.5; Chatin, 9 villes nouvelles, S.22; Le Monde 9 décembre 1975, 14

3) Die Aufgabe des Projektes erfolgte im Anschluß an eine Untersuchung der Kosten durch die Cour des Comptes, s. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1974), J.O. Doc.adm. 22 juin 1974, p.2076 ff.

4) Die R.E.R.-Verbindung bis Noisy-le-Grand konnte erst am 1. Dezember 1977 eröffnet werden, Le Monde 9 décembre 1977; 42; zu den Verzögerungen vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 45 u.99 f.; Les villes nouvelles de la région d'Ile-de-France, M.T.P. 31 juillet 1976, 37 ff.; Le Monde 2 novembre 1976, 19

4.3.2. Die Erschließung der Grundstücke mit Hilfe der zones d'aménagement concerté

Die Erschließung der Neubau- und Gewerbegebiete in den villes nouvelles erfolgt in allen Fällen nach dem durch die loi d'orientation foncière 1967 in das Städtebaurecht eingeführten Verfahren der zones d'aménagement concerté (Z.A.C.)¹⁾. Unter Erschließung werden hier die in Frankreich als "travaux d'infrastructure" bezeichneten Maßnahmen verstanden, zu denen Straßen, Wege und Plätze, Grünflächen, Sport- und Spielplätze, Anlagen zur Versorgung mit Wasser, Elektrizität, Gas und Wärme sowie zur Ableitung von Abwässern gehören²⁾. Damit entspricht der Begriff der "travaux d'infrastructure" dem weiteren Begriff der Erschließungsanlagen des Bundesbaugesetzes³⁾.

4.3.2.1. Die Funktionen der Z.A.C.

Nach art. L.311-1 C.urb. ist die Z.A.C. ein Gebiet, in dem eine öffentliche Körperschaft oder ein établissement public mit entsprechender Kompetenz einzugreifen beschließt, um die Erschließung und Ausstattung des Gebietes mit Folgeeinrichtungen durchzuführen oder durchführen zu lassen, insbesondere da, wo diese Körperschaft

1) Brissy, Les villes nouvelles, S.79

2) Eine vollständige Aufzählung der Erschließungsanlagen findet sich in der circulaire du 11 mars 1963 (Construction et Intérieur), J.O. 24 mars 1963, p.2847

3) Zur Definition des Begriffes der Erschließungsanlagen im BBauG s. Ernst in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Bundesbaugesetz, § 123 Rdnr. 4.

oder dieses établissement Grundstücke erworben hat oder zu erwerben beabsichtigt, um sie in der Folge an öffentliche oder private Benutzer zu veräußern oder Nutzungsrechte an ihnen einzuräumen. Obwohl damit neben der Erschließung auch private und öffentliche Hochbaumaßnahmen im Rahmen des Z.A.C.-Verfahrens anfallen können, erfolgt die Darstellung der Z.A.C. an dieser Stelle, weil ihre Hauptfunktion in den villes nouvelles im Bereich der Erschließung liegt.

Durch das Ausführungsdekret zu dieser Bestimmung haben die Z.A.C. einen Anwendungsbereich erhalten, der ganz im Gegensatz zu der beiläufigen Art steht, mit der diese Institution Eingang in die loi d'orientation foncière gefunden hat¹⁾. Die auf diese Weise erschlossenen Grundstücke können nämlich für Gebäude zu Wohn-, Handels-, Industrie- und Dienstleistungszwecken sowie für öffentliche und private Einrichtungen des Gemeinbedarfs Verwendung finden (art. R.311-1 C.urb.)²⁾. Damit werden von den Z.A.C. alle bis dahin gebräuchlichen operativen Maßnahmen erfaßt³⁾; dies gilt insbesondere auch für die dargestellten Z.U.P., die zwar noch eine Zeitlang fortbestanden, deren negative Resultate jedoch den Anlaß für die Einführung des neuen Instituts gebildet hatten⁴⁾.

-
- 1) Die Z.A.C. gelangten erst durch einen im Sénat im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens von der Regierung eingebrachten Abänderungsvorschlag in das Gesetz, vgl. Hortus, Les zones d'aménagement concertée, B.I.I.A.P. 1972, 726
 - 2) i.d.F. von décret n° 77-757 du 7 juillet 1977, J.O. 10 juillet 1977, p.3652
 - 3) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.51; Liet-Veaux, J.Cl.A.fasc. 446, n° 80 u. 84; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 21; d'Arcy, Vers un urbanisme volontaire?, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.3 (1970), S.41
 - 4) Vgl. de Laubadère, Traité, Bd.2, S.464

Zehn Jahre nach dem Erlaß der loi d'orientation foncière sind die Z.A.C. zum Hauptinstrument der französischen Städtebaupolitik geworden¹⁾.

4.3.2.2. Die Grundstrukturen der Z.A.C.

4.3.2.2.1. Verfahrensablauf bis zur förmlichen Festlegung einer Z.A.C.

Bevor eine Gemeinde beschließt, das Verfahren zur förmlichen Festlegung einer Z.A.C. einzuleiten, hat sie Untersuchungen über die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme in der Gemeinde und über die genaue Lage der Zone vorzunehmen²⁾. Man will damit erreichen, daß der langfristige Bedarf an Wohnungen genauer vorausgeplant wird, die vorhandenen Möglichkeiten in der Gemeinde besser berücksichtigt werden und die Integrierung der Zone in die topographischen und infrastrukturellen Gegebenheiten besser vorgenommen wird, als das bei den Z.U.P. geschah³⁾.

Für das Vorgehen der Gemeinde sollten die Grundsatzentscheidungen über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde maßgebend sein, wie sie in einem S.D.A.U. zum Ausdruck kommen. Abgesehen davon, daß in der Praxis viele Z.A.C.

1) d'Arcy/Jobert, Urban planning, in: Planning, politics and public policy, S.310; zum 31. Dezember 1976 waren insgesamt 1.506 Z.A.C., davon 848 zu Wohnzwecken mit einer Aufnahmekapazität von mehr als 800.000 Wohnungen geschaffen worden, Rapport sur la projet de loi de finances pour 1978, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass.Nat. Doc.parl., 5 octobre 1977, p.52

2) Maßgebend sind die circulaires n° 68-17 du 9 juillet 1968 und n° 69-67 du 4 juin 1969 modifiée (Equipement et Logement), abgedruckt in: Bourcy, Les "Z", S.291 u. 187

3) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.133 f.

geschaffen wurden, ohne daß ein S.D.A.U. vorlag¹⁾, veränderte sich im Laufe der Zeit die Auffassung der Verwaltung in der Frage der Obereinstimmung der Z.A.C. mit den Festlegungen eines S.D.A.U.²⁾. Heute geht das Ministerium davon aus, daß die Z.A.C. mit einem vorliegenden S.D.A.U. vereinbar ("compatible") sein müssen³⁾. Ebenfalls unklar war bis 1977 das Verhältnis der Z.A.C. zu den P.O.S., weil die Festlegung einer Z.A.C. zur Folge hatte, daß die Bestimmungen eines eventuell vorhandenen P.O.S. innerhalb einer solchen Zone nicht galten. Bei dieser Lage konnten die Z.A.C. dazu genutzt werden, um gegen einen verbindlichen P.O.S. zu verstoßen⁴⁾. Erst die loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976⁵⁾ stellte diesen Mißstand ab; nunmehr darf eine Z.A.C. nur da festgelegt werden, wo ein vorhandener P.O.S. Baugebiete ausweist (art. L.311-1 al.2 C.urb.). In jedem Fall bleibt der durch einen P.O.S. herbeigeführte Schutz von Wäldern bestehen, trotz der Tatsache, daß grundsätzlich innerhalb einer Z.A.C. die Festlegungen eines P.O.S. nicht weitergelten (art. L.123-6 al.1^{er} C.urb.). Die früher daraus erwachsenen Ungereimtheiten hatten für die villes nouvelles allerdings große Bedeutung, da das Vorgehen der Entwicklungsträger trotz fehlender rechtsverbindlicher Baupläne sich auf eine in sich geschlossene

1) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.82

2) Vgl. dazu Liet-Veaux, J.Cl.A.fasc.446, n° 113

3) S. circulaire n° 74-22 du 6 février 1974 (Aménagement du territoire, Equipement, Logement, Tourisme), abgedruckt in: Boury, Les "Z", S.192; vgl. dazu auch Hortus, a.a.O., S.69

4) Vgl. die Kritik an diesem Rechtszustand bei Liet-Veaux, a.a.O., n° 112

5) J.O. 1^{er} janvier 1977, p.4

Vorstellung von der zukünftigen Gestalt der Stadt stützen konnte.

Die Initiative zur Schaffung einer Z.A.C. kann nach art. R.311-2 C.urb. von einer öffentlichen Körperschaft oder u.a. von einem établissement public ausgehen, in dem sich mehrere Gemeinden zusammengeschlossen haben und das auf dem Gebiet des Städtebaus zuständig ist oder das nach art. L.321-1 C.urb. als Entwicklungsträger gegründet worden ist. Da nach art. L.172-1 Code des communes auch das syndicat communautaire d'aménagement ein établissement public ist, steht das Initiativrecht zur Schaffung einer Z.A.C. in den villes nouvelles sowohl dem S.C.A. als auch dem zuständigen établissement public d'aménagement zu; beide Institutionen machen auch tatsächlich von dem ihnen zustehenden Initiativrecht Gebrauch¹⁾. Die förmliche Festlegung einer Z.A.C. erfolgt grundsätzlich durch einen Erlaß des préfet de département; nur in Ausnahmefällen ist ein Erlaß des ministre de l'Equipement oder ein décret en Conseil d'Etat erforderlich²⁾.

4.3.2.2.2. Planungsunterlagen in den Z.A.C.

Nach der förmlichen Errichtung einer Z.A.C. muß ein komplexes System von Unterlagen erarbeitet werden, die die Grundlage für die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen bilden.

1) Diese Doppelzuständigkeit führte mehrfach zu Divergenzen zwischen den beiden Partnern, vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.260; vgl. auch Maurice, Structures administratives, Promotions n° 99, 31

2) Art. R.311-3-3 C.urb. i.V.m. art. L.311-1 C.urb.

Zentrale Bedeutung kommt dabei dem *plan d'aménagement de zone* (P.A.Z., art. L.311-4 und R.311-10 C.urb) zu¹⁾. Der P.A.Z. hat im System der Bauleitpläne den gleichen Stellenwert wie ein P.O.S., den er - wie bereits erwähnt - im Innern einer Z.A.C. ersetzt²⁾. Die Ausarbeitung der P.A.Z. in den *zones d'aménagement concerté* der *villes nouvelles* erklärt die Tatsache, daß in den *villes nouvelles* nur wenige *plans d'occupation des sols* aufgestellt werden³⁾.

Die *plans d'aménagement de zone* sind Nachfolger der in den Z.U.P. geltenden *plans de masse*, die für die Gesamtheit einer solchen Zone, die in ihren Ausmaßen durchschnittlich erheblich größer waren als die heutigen Z.A.C.⁴⁾, von einem sog. *architecte en chef* ausgearbeitet wurden. Die Zusammenfassung der Verantwortung für die Gestaltung einer Z.U.P. in den Händen einer Person ist mit eine Ursache für die Uniformität der Bauweise in den Z.U.P.⁵⁾. Ein P.A.Z. ist weniger präzise als der *plan de masse* und beschränkt sich auf einige grundlegende Festlegungen⁶⁾. Seit 1977 muß er jedoch alle Elemente eines P.O.S. enthalten. Er ist jetzt wie dieser gegen-

-
- 1) Dazu Dubois-Taine, *Les plans d'aménagement de zone*, M.T.P. 21 mars 1977, 12 ff.
 - 2) Der förmliche Akt zur Festlegung einer Z.A.C. kann jedoch bestimmen, daß die Bestimmungen eines vorhandenen P.O.S. in der Z.A.C. in Kraft bleiben, art. L.123-6 al.1er C.urb.
 - 3) S. oben S.257
 - 4) Seit 1973 gilt für die Z.A.C. eine Höchstzahl von Wohnungen, die nach Gemeindegrößen gestaffelt, für die *villes nouvelles* aber ausdrücklich für nicht anwendbar erklärt ist, *circulaire du 21 mars 1973* (*Aménagement du territoire, Equipement, Logement et Tourisme*), J.O. 5 avril 1973, p.3864
 - 5) Vgl. zu dem *architecte en chef* Beltrame, *Les Z.U.P.*, S.132 u.134
 - 6) Hortus, *Les Z.A.C.*, S.172

über Dritten rechtsverbindlich (art. L.311-4 al.1^{er} und al.2 C.urb.), läßt aber Raum für eine individuelle Ausgestaltung von Teilen der Zone, die an mehrere verschiedene Wohnungsunternehmen veräußert werden können¹⁾.

Neben dem P.A.Z. hatte bis 1977 die Gemeinde oder Körperschaft, die zur Errichtung einer Z.A.C. initiativ geworden ist, eine Liste der öffentlichen Einrichtungen einen Zeitplan ihrer Errichtung und die Art ihrer Finanzierung zu erarbeiten. Je nachdem in welche Dekonzentrierungskategorie die entsprechenden öffentlichen Finanzmittel fallen, entschieden der préfet des département, der Region oder die aus dem Z.U.P.-Verfahren bekannten Ausschüsse des F.D.E.S. über diese Vorschläge²⁾. Dagegen stellte der préfet de département, ausgehend von den vorgenannten Entscheidungen, in jedem Fall den Finanzierungsplan für das gesamte Vorhaben fest (art. R.311-13 C.urb. a.F.). Die Befugnisse des Departementspräfekten sind seit 1977 ausgeweitet worden; er genehmigt nunmehr in jedem Fall das Programm der öffentlichen Einrichtungen auf der Grundlage von Einverständniserklärungen der verschiedenen öffentlichen Bauherren der in der Z.A.C. zu errichtenden Einrichtungen (art. R.311-13 C.urb.).

Damit sind gegenüber den Mechanismen bei den Z.U.P. wesentliche Verbesserungen eingeführt worden; insbesondere wurde das Verfahren bei den Z.A.C. weitgehend dekonzen-

1) Chatin, 9 villes nouvelles, S.30; Hortus, Les Z.A.C., S.173

2) Art. R.311-12 C.urb. alter Fassung i.V.m. arrêté du 30 mai 1969 (Equipement et Logement) und arrêté du 12 juin 1969 (Intérieur, Economie et Finances), letzere abgedruckt bei: Boury, Les "Z", S.197 u.358; da die Mittel in der Mehrzahl der Fälle zur Dekonzentrierungsstufe II gehören, entschied meistens der préfet de région, vgl. Hortus, a.a.O., S.206

triert, um die schwerwiegenden Verzögerungen im Verwaltungsablauf zu vermeiden, die einer zügigen Realisierung der Z.U.P. entgegenstanden. Allerdings konnte man sich bisher wie bei der Erarbeitung der allgemeinen Bauleitpläne nicht dazu entschließen, die Entscheidungsbefugnisse im Z.A.C.-Verfahren zu dezentralisieren und den Gemeinden oder eventuell bestehenden Gemeindeverbänden zu übertragen¹⁾.

4.3.2.3. Die Finanzierung der Erschließungsmaßnahmen

Obwohl alle von villes nouvelles betroffene Gemeinden die Erschließung vertraglich auf ein établissement public d'aménagement als Entwicklungsträger übertragen haben, bleiben sie als Bauherren dafür zuständig und für die erforderliche Finanzierung verantwortlich. Da die finanzielle Belastung der betroffenen Gemeinden zu einem erheblichen Teil aus den Kosten der Erschließung der Grundstücke herrührt, kommt der Frage der Finanzierungsmöglichkeiten für die Finanzlage der Gemeinden im Zusammenhang mit der Errichtung einer ville nouvelle eine entscheidende Bedeutung zu.

4.3.2.3.1. Aufbringung der Mittel durch die Gemeindeverbände

Die Finanzierung der Erschließung in den Z.A.C. ist durch eine Vermengung von öffentlichen und privaten

1) Eine Übertragung der Entscheidungsbefugnisse auf zuschaffende Gemeindeverbände hält dagegen der Rapport-Guichard für wünschenswert, Vivre ensemble, Bd. 1, S.168

Mitteln gekennzeichnet. Dazu werden die einzelnen Erschließungsanlagen nach den gleichen Grundsätzen wie bei den Z.U.P. in drei verschiedene Kategorien eingeteilt¹⁾.

In dieser Einteilung sind Erschließungsanlagen 1. Ordnung ("viabilité primaire") hauptsächlich die Verbindungen, die der Außenanbindung der Zone dienen. Die hierzu gehörenden Straßen fallen je nach Einstufung in die Baulast der Gebietskörperschaften Gemeinde und département oder des Staates. Die Gebietskörperschaften können einen staatlichen Zuschuß in Höhe von 20-50 % des Erschließungsaufwandes erhalten²⁾. Die Einstufung der von den Entwicklungsträgern in den villes nouvelles auf diese Weise erstellten Straßen erwies sich als sehr problematisch. Nach langwierigen Verhandlungen wurden diese Straßenbaumaßnahmen als Arbeiten des Staates eingeordnet, womit der Staat 55 % der Kosten trägt und die Gebietskörperschaften, da es sich um Straßen innerhalb städtischer Gebiete handelt, für den Rest aufzukommen haben. In der Pariser Region wurde der den Gebietskörperschaften verbleibende Rest vom district übernommen³⁾. Die Bauarbeiten können auf Grund vertraglicher Übernahme von den E.P.A. ausgeführt werden⁴⁾.

1) Maßgebend ist weiterhin die circulaire du 11 mars 1963 (Construction et Intérieur), abgedruckt in : Bourry, Les "Z", S.319

2) Circulaire n° 72-483 du 2 octobre 1972 (Intérieur), B.O.M.E.L. fasc. spéc. n° 72-97 bis, p.44

3) Vgl. Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.14 f.; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 41

4) Vgl. beispielsweise die convention relative à la voirie primaire de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, die am 14. Dezember 1972 zwischen dem Staat und dem E.P.A. Isle-d'Abeau geschlossen wurde ; s. auch Boucly, Organisation administrative, S.9

Unter schwierigen Begleitumständen begannen die Arbeiten an dem System der Wasserversorgung und Entsorgung; hier fehlte es bis zur Schaffung von Zweckverbänden und später der Verbände nach der loi Boscher an geeigneten Trägern zur Durchführung dieser über das Gebiet einer Gemeinde hinausgehenden Arbeiten¹⁾. Unter dem Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Gemeinden führten im Auftrag des Staates in der Pariser Region die A.F.T.R.P. und in der Provinz die directions départementales de l'Equipement die Arbeiten aus. Die entsprechenden Zuschüsse des ministère de l'Intérieur wurden ebenso wie die Mittel aus dem Kapitel 65-01 "aide aux villes nouvelles" des ministère de l'Economie et des Finances, mit denen der kommunale Anteil (40-50%) an diesen Arbeiten finanziert wurde, einem Haushaltskapitel des ministère de l'Equipement überschrieben. Auf diese Weise konnten die Arbeiten in den Jahren 1968 und 1969 begonnen werden.

In der Folge übernahmen dann Abwasserzweckverbände und die Gemeindeverbände den kommunalen Beitrag, indem sie die dazu erforderlichen Kredite aufnahmen, aus denen auch der in den Jahren 1968 und 1969 mit Mitteln des Haushaltskapitels "aide aux villes nouvelles" vorfinanzierte Anteil der Gemeinden zurückgezahlt wurde. Die damit freigegebenen Mittel dieses Haushaltskapitels wurden zu einer vorläufigen Übernahme der vier ersten Jahresraten zur Tilgung der von den Gemeindeverbänden aufgenommenen Kredite verwendet²⁾.

Zu den Erschließungsanlagen 2. Ordnung rechnen die Anlagen, die der Grunderschließung im Innern einer Zone dienen. Es handelt sich dabei um Straßen, Parkflächen und Wege,

1) Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Equipement, S.15, spricht von einem akrobatischen Verfahren

2) Vgl. zu diesem Finanzierungssystem Brissy, Les villes nouvelles, S.85 ff.; Merlin, Les villes nouvelles, N.E.D. 4286-4288 (3 mai 1976), 41 f.; Roullier, a.a.O., S.15 f.

die der Gesamtheit der Zone zugute kommen, sowie um das Leitungsnetz mit derselben Funktion¹⁾. Die Kosten für diese Erschließungsanlagen sollen soweit wie möglich durch den Erlös aus dem Verkauf der erschlossenen Grundstücke abgedeckt werden. Ein eventuell zu Lasten der Gemeinde verbleibender Rest kann heute mit einem Satz von 20-50%, maximal bis zur Höhe von 30% der Gesamtausgaben bezuschußt werden²⁾. Die villes nouvelles erhalten bei der Vergabe von Zuschüssen für sämtliche Erschließungsmaßnahmen in der Regel den vorgesehenen Höchstsatz³⁾.

Die Einrichtungen, die, wie Hausanschlüsse, zu Wohngruppen gehörende Park- und Spielplätze, nur einer beschränkten Zahl von Bewohnern der Zone dienen, werden als Erschließungsanlagen 3. Ordnung eingestuft⁴⁾. Ihre Herstellungskosten müssen von den Käufern der Grundstücke getragen werden und können nicht bezuschußt werden. Sie können allerdings, ebenso wie der nicht durch Verkaufserlöse oder Zuschüsse abzudeckende Anteil an den Kosten der Herstellung der Erschließungsanlagen 2. Ordnung, mit mittelfristigen Krediten der C.D.C. vorfinanziert werden ; aus Mitteln des F.N.A.F.U. kann für

1) Circulaire du 11 mars 1963 (Construction et Intérieur), II.B.I.b, abgedruckt in: Boury, Les "Z", S.320

2) Décret n° 72-197 du 10 mars 1972, J.O. 15 mars 1972, p.2653 Anhang Tafel II

3) Vgl. Boucly, Organisation administrative, S.24; Sauvage, Création, A.J.P.I. 1971,851; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 457; Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor n° 12 (décembre) 1975,8; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 43

4) Circulaire du 11 mars 1963 (Construction et Intérieur), II.B.I.c), abgedruckt in: Boury, a.a.O., S.320

diese Kredite eine Zinsvergütung gewährt werden¹⁾).

Das Verfahren bei der Vergabe der genannten Mittel ist weitgehend dezentriert worden; die entsprechenden Anträge müssen nicht mehr, wie bei den Z.U.P., vom F.D.E.S. beschieden werden. In den meisten Fällen gehören die Mittel in die genannten Dekonzentrierungskategorien II und III, so daß fast immer der préfet de région oder der préfet de département zu entscheiden hat²⁾).

Mit dieser Technik der Finanzierung, die aus verschiedenen Quellen und nach unterschiedlichen Kriterien erfolgt, ist es bei dem überkommenen System geblieben, das grundsätzlich schon in den Z.U.P. galt. Auch Gemeindeverbänden und Entwicklungsträgern in den villes nouvelles stehen keine Globalzuweisungen zu, die sie nach eigenen Maßstäben und nach aktuellen Erfordernissen da einsetzen können, wo sie am dringendsten benötigt werden.

4.3.2.3.2, Die taxe locale d'équipement

Zur Verbesserung der Möglichkeiten der Gemeinden, die Finanzierung von Erschließungsmaßnahmen und sonstiger kommunaler Einrichtungen des Gemeinbedarfs aus eigenen Mitteln vorzunehmen, hat die loi d'orientation foncière eine örtliche Erschließungssteuer, die sog. taxe locale d'équipement (T.L.E.) eingeführt, die in den code général des impôts (C.G.I.) aufgenommen wurde. Im Gegensatz zum

1) vgl. circulaire n° 72-483 du 2 octobre 1972 (Intérieur), B.O.M.E.L. fasc.spéc. n° 72-97 bis, p.29

2) vgl. décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970, J.O. 15 novembre 1970, p.10515, art.2; s. auch Hortus, Les Z.A.C., S.375 f.; Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 20 f.

Erschließungsbeitrag des deutschen Rechts wird die T.L.E. nicht nach dem konkreten Erschließungsaufwand berechnet, sondern, ihrer Rechtsnatur als Steuer entsprechend, auf den Wert des Grundbesitzes erhoben (art.1585 D und 1585 E C.G.I.). Die T.L.E. wird in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und in bestimmten Gemeinden der Pariser Region¹⁾ von Gesetzes wegen und darüber hinaus auf Beschluß des Gemeinderates erhoben (art.1585 A C.G.I.).

In den Z.A.C. können Bauvorhaben von der T.L.E. befreit werden, wenn die Kosten für eine bestimmte Mindestausstattung mit Erschließungsanlagen von den Grundstückseigentümern übernommen werden (Anhang II zum C.G.I., art.317 quater-1^o i.V.m. art.1585 C-I-2^o C.G.I.). Die Erlasse zur förmlichen Festlegung einer Z.A.C. in den villes nouvelles bestimmen regelmäßig, daß das gesetzlich vorgeschriebene Minimum von den Eigentümern übernommen werden muß mit der Folge, daß die T.L.E. innerhalb der Z.A.C. der villes nouvelles nicht mehr erhoben werden kann²⁾. Bei dieser Gelegenheit werden entgegen den Intentionen des Gesetzgebers häufig nicht nur die Kosten der Erschließungsanlagen 3. Ordnung, sondern auch diejenigen 2. Ordnung, ausnahmsweise auch diejenigen 1. Ordnung auf die Wohnungsbauunternehmen abgewälzt³⁾.

- 1) Décret n^o 72-988 du 5 octobre 1972, J.O. 31 octobre 1972, p.11372; die zu den villes nouvelles gehörenden Gemeinden sind in dieser Aufzählung enthalten
- 2) Siehe die Gründungserlasse der Z.A.C. in Isle-d'Abeau durch den préfet de l'Isère n^o 72-6922 du 17 août 1972, n^o 74-1029 du 5 février 1974, n^o 74-9886 und n^o 74-9887 du 27 novembre 1974, jeweils art.4
- 3) Hortus, Les Z.A.C., S.372

Die auf diesem Wege für jede Wohnung von den Gemeinden eingenommenen Beträge liegen in der Pariser Region zwei- bis siebenmal so hoch wie die durchschnittlich aus der T.L.E. aufkommenden Beträge¹⁾. Die Übernahme der Kosten für die Erschließung kann durch die unmittelbare Herstellung der Erschließungsanlagen - eine Möglichkeit, die vornehmlich für große Wohnungsbaugesellschaften in Betracht kommt -, durch die Entrichtung einer finanziellen Beteiligung an den Kosten oder durch kostenlose Geländeabtretungen erfolgen²⁾.

Mit Hilfe dieses Mechanismus erfolgt in den Z.A.C. eine weitreichende Verlagerung der Erschließungslast von der öffentlichen Hand auf den Privatsektor. Bisher wurden die Erschließungskosten zum größten Teil über allgemeine Steuermittel aufgebracht; bei dem neuen System der Erschließungsanlagen werden die Benutzer über die Verkaufspreise schlüsselfertiger Wohnungen und Ein-Familien-Häuser sowie über die Mieten unmittelbar in Anspruch genommen. Das entspricht grundsätzlich auch dem deutschen Verfahren nach §§ 123 ff. BBauG³⁾.

4.3.2.4. Die Modalitäten der Durchführung der Maßnahmen in den Z.A.C.

Das Ausführungsdekret zu art. L.311-1 C.urb. hat den öffentlichen Körperschaften und établissements publics, die städtebauliche Maßnahmen im Rahmen einer Z.A.C. durch-

1) Hortus, Les Z.A.C. S.371, Anm.2

2) Ebd., S.371, Anm.4

3) Hortus, a.a.O., S.372, macht einem solchen System den Vorwurf, unsozial zu sein

führen möchten, die Wahl zwischen drei grundsätzlich unterschiedlichen Verfahrensweisen gelassen (art. R. 311-4 C.urb.).

4.3.2.4.1. Verfahren nach den herkömmlichen Modellen

In Anlehnung an die Durchführung operativer Maßnahmen im Rahmen des Z.U.P.-Verfahrens¹⁾ kann die Erschließung einer Z.A.C. von der juristischen Person, die das Verfahren zur Schaffung einer Z.A.C. eingeleitet hat, unmittelbar durchgeführt oder einem établissement public oder eine société d'économie mixte (S.E.M.) übertragen werden (art. R.311-4(1^o) und (2^o) C.urb.)²⁾. Wird eine Maßnahme im Wege der Konzession durchgeführt, so gelten für die Rechtsbeziehungen zwischen Konzedentem und Konzessionär die gleichen Regeln wie bei den Z.U.P.; eine wichtige Rolle spielt hierbei ein Lastenheft³⁾.

Die Erschließung der Mehrzahl der Z.A.C. in den villes nouvelles wird über die genannten beiden Wege durchgeführt, so daß die Erschließung der Grundstücke fast immer durch die établissements publics d'aménagement erfolgt⁴⁾. Ist die Initiative zur Festlegung einer Z.A.C. von einem syndicat communautaire d'aménagement ausgegangen,

1) S. oben S.47

2) Vgl. Boury, Urbanisme opérationnel, M.T.P. 31 juillet 1970, 21

3) Das alte Musterlastenheft, das gleichermaßen für Z.U.P. wie für Z.A.C. galt, wurde durch ein neues ersetzt durch décret n^o 77-204 du 18 février 1977, J.O. 6 mars 1977, p.1275

4) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n^o 4286-4288 (3 mai 1976), 41

so hat das E.P.A. kein Vorrecht zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen; geht die Initiative von dem E.P.A. selbst aus, so erfolgt die Realisierung durch den Entwicklungsträger unmittelbar¹⁾.

4.3.2.4.2. Durchführung der Maßnahmen im Wege der "convention"

4.3.2.4.2.1. Konzertierung im Z.A.C.-Verfahren

Die eigentliche Neuerung, von der auch in den villes nouvelles Gebrauch gemacht wird²⁾, betrifft die Ausführung eines städtebaulichen Vorhabens auf Grund eines *Vertrages* durch eine *Person des öffentlichen oder privaten Rechts* (art. R.311-4(3^o) C.urb.). Mit rund 60 % aller Z.A.C. liegt der Anteil der sog. Z.A.C. privées unter den drei Durchführungsmöglichkeiten am höchsten³⁾.

Damit wird zum ersten Mal die Möglichkeit eröffnet, die Erschließung einer Zone, eine Aufgabe der Gemeinde, einem privaten Träger zu überlassen, der nicht als Beauftragter der Gemeinde, sondern im eigenen Namen und für

1) Hortus, Les Z.A.C., S.261

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.80

3) Zum 30. Juni 1973 bestanden bei insges. 537 Z.A.C. zu Wohnzwecken 316 Z.A.C. privées, während 108 unmittelbar und 118 im Wege der Konzession realisiert wurden, vgl. Hortus, a.a.O., S.266

eigene Rechnung tätig wird¹⁾). Diese Neuregelung wurde erst durch die Ausführungsdekrete zur loi d'orientation foncière in das Städtebaurecht aufgenommen; sie ist Ausdruck der liberalen Grundhaltung des damaligen ministre de l'Equipement Chalandon, der eine in stärkerem Maße wirtschaftlich orientierte Dimension in das Städtebaurecht einführen wollte²⁾; das Gesetz selbst hatte diese Möglichkeit nicht vorgesehen.

Vor Augen hatte man dabei insbesondere die privaten Bau-trägersgesellschaften, die bisher nur in zuvor von den Gemeinden oder ihren Konzessionären erschlossenen Gebieten Wohnungen, Bürogebäude oder Gewerbebetriebe errichten konnten³⁾. In Betracht kommt aber auch die Übernahme durch Personen des öffentlichen Rechts. Auf diese Weise können beispielsweise Gewerbegebiete durch Industrie- und Handels- oder durch Handwerkskammern erschlossen werden⁴⁾. In Isle-d'Abeau wird auf diese Weise z.B. die Industriezone Tharabie I durch die Industrie- und Handelskammer von Lyon und Vienne erschlossen⁵⁾.

1) Eine Parallele zwischen der Durchführung einer Sanierungsmaßnahme durch einen für eigene Rechnung tätigen Sanierungsträger (§§ 33 Abs.2 StBauFG) zu dieser Art der Realisierung der Z.A.C. sieht Fromont, La loi du 27 juillet 1971, R.D.P. 1972, 1117

2) Generell sollte nach Chalandon die öffentliche Hand im Städtebau zugunsten des Privatsektors größere Zurückhaltung üben, vgl. für den Bereich der villes nouvelles directive n° 2 du 8 juillet 1969 (Equipement et Logement), V.A., M.T.P. 23 août 1969, 119; s. auch Hortus, Les zones d'aménagement concerté, B.I.I.A.P. 1972, 731; Chatin, 9 villes nouvelles, S.48

3) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.219 u.271

4) Siehe jetzt art. L.322-1 C.urb. i.d.F. von décret n° 76-267 du 29 mars 1976, J.O. 30 mars 1976, p.1903, früher art.27 der loi d'orientation du commerce ("loi Royer") du 27 décembre 1973, s. Liet-Veaux, J.Cl.A.fasc. 446, n° 53

5) Arrêté préfectoral (Isère) n° 71-8007 du 8 décembre 1971 und arrêté préfectoral (Isère) n° 72-6474 du 24 juillet 1972

Mit der Möglichkeit der Übertragung der Erschließung einer Zone auf eine Privatperson will der Staat im Städtebau eine Konzertierung nicht nur zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften, sondern auch zwischen den öffentlichen Körperschaften und dem Privatsektor erreichen¹⁾; im Rahmen des Z.A.C.-Verfahrens bedeutet das insbesondere eine enge Zusammenarbeit zwischen der Körperschaft, die die Gründung einer solchen Zone in Angriff genommen hat, und den privaten Bauträgern. Während sich die Konzertierung zwischen dem Staat und den Gemeinden bei der Ausarbeitung der Bauleitpläne auf Absichtserklärungen beschränkt, hat der eingeschlagene Weg bei den Z.A.C. einen größeren Erfolg bei der Umsetzung in die Praxis.

Die Beteiligung der Bauträger gewährleistet eine größere Wirtschaftlichkeit der Vorhaben, und durch die Zusammenfassung der Funktionen Erschließen und Bauen in der Person eines Trägers können diese beiden Elemente untereinander besser koordiniert werden²⁾. Da den Vertragspartnern der öffentlichen Körperschaften auch die Errichtung der benötigten Folgeeinrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Einkaufszentren usw. übertragen werden kann, ist das Z.A.C.-Verfahren geeignet, auch der verspäteten Erstellung dieser Einrichtungen des Gemeinbedarfs, einer der entscheidenden Schwächen der Z.U.P., entgegenzuwirken³⁾. Die Beteiligung der Bauträger setzte in den villes nouvelles, wie bereits dargelegt⁴⁾, bereits in einem relativ frühen

1) Für die villes nouvelles bringt die directive n° 2 du 8 juillet 1969 (Equipeement et Logement), V., M.T.P. 23 août 1969, 119, das Bemühen um frühzeitige Beteiligung der Bauträger zum Ausdruck; vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.48

2) Vgl. Hortus, a.a.O., S.295 f.

3) Ebd., S.296

4) S. oben S. 192

Zeitpunkt des Planungsprozesses ein und konnte auch da, wo die Erschließung der einzelnen Z.A.C. einer ville nouvelle nicht nach art. R.311-4(3⁰) C.urb. von einer Wohnungsbaugesellschaft vorgenommen wird, gewährleisten, daß die Entwicklungsträger wirtschaftliche Überlegungen in ausreichendem Maße berücksichtigen und der Bau von Wohnungen und Gewerbegebieten mit dem Fortgang der Erschließungsarbeiten abgestimmt wird.

Andererseits besteht bei einer zu großen Einflußnahme der am Gewinnstreben orientierten Wohnungsbaugesellschaften die Gefahr, daß die öffentlichen Planungen in ihrer Geschlossenheit unterlaufen werden. Untersuchungen mehrerer Z.A.C. haben ergeben, daß bei der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Bauträgern wirtschaftlichen Überlegungen gegenüber städtebaulichen Anliegen der Vorrang eingeräumt wurde und die Bauträger während der gesamten Verhandlungsphase die eigentlich bestimmende Kraft darstellten¹⁾. Die den Mangel an Einflußnahme erklärende relative Schwäche der Gemeinden gegenüber den Bauträgergesellschaften, die allein das entsprechende finanzielle und technische Potential besitzen, hat im Falle der villes nouvelles nicht die gleiche Bedeutung wie bei einer Gemeinde, die einer oftmals von einer Bankengruppe abhängigen Wohnungsbaugesellschaft in den Verhandlungen isoliert gegenübersteht. In den villes nouvelles ist Gesprächspartner der Bauträger das établissement public d'aménagement, das für die anstehenden städtebaulichen Aufgaben ausreichend gerüstet ist und auf einem eigenen Konzept der Entwicklung der

1) Vgl. Z.A.C. et politique urbaine, S.48

villes nouvelles aufbauen kann¹⁾. Trotzdem ist auch dieses Konzept externen Einflüssen ausgesetzt. Neben den dargestellten Abänderungen ursprünglicher Planungen unter dem Einfluß der Baugesellschaften sind es insbesondere von den E.P.A. nicht zu beeinflussende Entwicklungen außerhalb des Bereichs einer ville nouvelle, die die Entwicklungsträger zu Änderungen des ursprünglichen Konzepts zwingen können²⁾.

4.3.2.4.2.2. Inhalt der wechselseitigen Verpflichtungen

Die Rechtsbeziehungen zwischen der öffentlichen Körperschaft oder dem établissement public, in den meisten Fällen eine Gemeinde, und ihrem Partner richten sich mit wenigen Ausnahmen nach einem Mustervertrag³⁾. Wird der Mustervertrag verwendet, so erfolgt die Genehmigung des Vertrages durch den préfet des département, im anderen Fall ist ein gemeinsamer Erlaß des ministre de l'Équipement und des ministre de l'Intérieur erforderlich (art. R.311-4(3^o) lit.a.) und b) C.urb.). Da die Bauherren in den villes nouvelles die Kosten des gesetzlich vorge-

- 1) Vgl. aber auch das Beispiel für die Forderungen einer Bauträgergruppe in Le Vaudreuil, die im Rahmen der Verhandlungen über eine Z.A.C. conventionnée erhoben wurden, Aubert, Stratégie et limites de l'initiative privée, Projet 1971, 411 ff.
- 2) Den unkontrollierten Entwicklungen an der Peripherie ist insbesondere die ville nouvelle Evry ausgesetzt, die in einem Gebiet relativ bedeutender spontaner Urbanisierungstendenzen liegt, vgl. Melendres-Subirats/Lentin, La planification urbaine face au marché du logement: trois projets de villes nouvelles en France, Sociologie du travail 1970, 440 f.
- 3) Der Mustervertrag ist als Anhang dem décret n^o 70-513 du 5 juin 1970, J.O. 19 juin 1970, p.5711 beigelegt

schriebenen Minimums an Erschließungsanlagen zu tragen haben, kann einer Wohnungsbaugesellschaft, die neben der Erschließung der Z.A.C. auch den Bau von Wohnungen vornimmt, im Vertrag die Erstellung dieser und anderer Einrichtungen übertragen werden (art.8 des Mustervertrages). Verbleibt die Ausführung von Arbeiten bei der Gemeinde oder wird sie einem Dritten übertragen, so hat das Vertragsunternehmen einen Kostenbeitrag an die Gemeinde zu entrichten mindestens in der Höhe des für die Erstellung des gesetzlich vorgeschriebenen Minimums an Erschließungsanlagen erforderlichen Betrages (art. 10 des Mustervertrages).

Anders als im Falle der Konzession können den Unternehmen keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden; daher verpflichtet sich die Gemeinde, eventuell notwendig werdende Enteignungen rechtzeitig vorzunehmen (art.6 des Mustervertrages)¹⁾. Die von der Gemeinde erworbenen Grundstücke werden dann, soweit erforderlich, auf das Wohnungsunternehmen übertragen.

Großes Gewicht wird auf die Sicherung der Ausführung der von den Wohnungsunternehmen übernommenen Maßnahmen für den Gemeinbedarf gelegt, da, anders als nach dem Städtebauförderungsgesetz²⁾, grundsätzlich jedes Wohnungsunternehmen als Vertragspartner der Gemeinden in Betracht kommt und die Auswahl dieser Unternehmen nicht an bestimmte gesetzlich festgelegte Mindestanforderungen bezüglich ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft geknüpft

1) Vgl. Liet-Veaux, J.Cl.A.fasc. 446, n° 55

2) § 34 Abs.2 StBauFG

ist¹⁾. Hierzu haben die Unternehmen vor Inangriffnahme der Arbeiten eines jeden Bauabschnitts eine Schuldbetrtritts- oder Bürgschaftserklärung beizubringen, wonach ein Finanzinstitut für die Fertigstellung der Arbeiten und eventuell für die Entrichtung des Kostenbeitrages an den von anderen durchgeführten Arbeiten einzustehen hat (art.14 des Mustervertrages). Von der Verpflichtung zur Beibringung von Sicherheiten sind lediglich gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, an deren Grundkapital die Gemeinden zu mindestens 35 % beteiligt sind, und die H.L.M.-Gesellschaften als Träger des sozialen Wohnungsbaus befreit²⁾.

Kommt einer der Vertragspartner seinen Verpflichtungen nicht nach, so sieht der Mustervertrag mehrere Möglichkeiten zur Beendigung der vertraglichen Beziehungen vor. Sie bestehen darin, daß die Wirksamkeit des Vertrages von bestimmten aufschiebenden Bedingungen ("conditions suspensives") abhängig ist³⁾, daß die rückwirkende Auflösung ("résolution") des Vertrages verlangt (art.16 al.2 u.3 des Mustervertrages) oder das Vertragsverhältnis mit ex-nunc-Wirkung gekündigt werden kann, wenn eine der Parteien mit den ihr obliegenden Verpflichtungen

1) Allerdings werden die Gemeinden in einer circulaire dazu aufgefordert, Verträge nur mit erfahrenen und finanziell soliden Unternehmen abzuschließen, circulaire n° 70-117 du 27 octobre 1970 (Equipement et Logement), Kommentar zur Präambel des Mustervertrages, abgedruckt bei Boury, Les "Z", S.401

2) S. die Kommentierung zum Abschnitt über die Sicherheitsleistungen in der circulaire n° 70-117 du 27 octobre 1970 (Equipement et Logement), abgedruckt in: Boury, a.a.O., S.402

3) Die Bedingungen sind die Genehmigung des plan d'aménagement de zone und die Beibringung der Sicherheiten, art.16 des Mustervertrages

in Verzug gerät (art.18, 19 des Mustervertrages)¹⁾.

Dagegen kommt nach dem Text des Mustervertrages die Zahlung einer Vertragsstrafe nicht in Betracht.

Damit werden die Gemeinden im Falle einer Z.A.C., deren Realisierung vertraglich einem öffentlichen oder privaten Wohnungsunternehmen übertragen wird, vom finanziellen Risiko des Vorhabens fast völlig freigestellt, während die Gemeinden im System der Z.U.P. über ihre Beteiligung an den sociétés d'économie mixte mit dem finanziellen Risiko des Vorhabens letztlich selbst belastet werden²⁾. Die Überwälzung des finanziellen Risikos auf private Unternehmen ist Teil der Politik der Konzertierung, mit deren Hilfe die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten von Entwicklungsmaßnahmen insgesamt zu Lasten des Privatsektors verringert werden soll³⁾.

4.4. Die Verwendung der Grundstücke für den Wohnungsbau und für gewerbliche Zwecke

Die der Bebauung der Grundstücke vorausgehende Aufschließung erfolgt in den villes nouvelles in den meisten Fällen unmittelbar durch die Gemeinden oder die von ihnen beauftragten Entwicklungsträger. Da es den öffentlichen Entwicklungsträgern in den neuen Städten Frankreichs, anders als in Großbritannien, untersagt ist, selbst Wohnungen und Gebäude für ge-

1) Vgl. dazu insgesamt Boury, Les règles de jeu de la concertation, M.T.P. 12 juin 1971, 45

2) Boury, a.a.O., 46

3) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.48; Chatin, 9 villes nouvelles, S.48

werbliche Zwecke zu errichten, muß diese Aufgabe anderen, privaten, öffentlichen und halböffentlichen Unternehmen übertragen werden.

4.4.1. Die erschlossenen Grundstücke werden der baulichen Nutzung zugeführt

Der größte Teil der Parzellen in den zur Bebauung anstehenden Gebieten der villes nouvelles befindet sich im Eigentum der öffentlichen Hand. Mit Ausnahme der Grundstücke, die für öffentliche Zwecke benötigt werden, müssen die Grundstücke daher den Interessenten zum Zwecke der Bebauung zur Verfügung gestellt werden. Neben dem Verkauf der Grundstücke kommt grundsätzlich auch eine bloße Übertragung von Nutzungsrechten in Betracht.

Die Entwicklungsträger in den villes nouvelles unterliegen allerdings keinen gesetzlichen Auflagen, wenn sie die Grundstücke den Bauherren zur Verfügung stellen. Einmal besteht, anders als nach § 59 Abs.1 StBauFG, generell keine gesetzliche Veräußerungspflicht, zum anderen schreibt den Entwicklungsträgern keine gesetzliche Bestimmung vor, daß sie vorrangig Eigentum zu übertragen haben und erst in zweiter Linie Nutzungsrechte einräumen können¹⁾.

1) So aber § 89 Abs.3 BBauG i.V.m. § 25 Abs.3 i.V.m. § 59 Abs.2 Satz 3 StBauFG jeweils in der seit 1.1.1977 geltenden Fassung

4.4.1.1. Die Übertragung von Nutzungsrechten an den Grundstücken

4.4.1.1.1. Zielsetzungen, die mit der Übertragung von Nutzungsrechten verbunden sind

Wenn die Grundstücke nicht verkauft, sondern lediglich Nutzungsrechte an ihnen begründet werden, eröffnet sich die Möglichkeit, daß diese Grundstücke einer baulichen Nutzung durch Private zugeführt werden, ohne daß sich die öffentliche Hand des Eigentums an diesen Grundstücken begibt. In Frankreich hat man große Hoffnung in eine solche Politik gesetzt; die *villes nouvelles* sollten ein Bereich sein, in dem diese Politik in größerem Umfang verwirklicht werden könnte.

Von einem solchen Vorgehen, das in Frankreich als "*concession des sols*" bezeichnet wird, verspricht man sich eine Erleichterung einer in Zukunft unter Umständen erforderlich werdenden städtebaulichen Neuordnung. Die öffentlichen Körperschaften, die das Eigentum an bestimmten Grundstücken einmal erworben haben, sollen nicht, wie im Falle einer vorherigen Veräußerung, gezwungen sein, bei einer anstehenden Neuordnung erneut kostspielige und von den Betroffenen als Belastung empfundene Enteignungen vorzunehmen¹⁾. Behält die öffentliche Hand dagegen das Eigentum an diesen Grundstücken, kommen eventuelle Wertsteigerungen, die häufig gerade durch Maßnahmen öffentlicher Körperschaften veranlaßt werden, diesen selbst zugute²⁾.

Durch eine Abtrennung des Nutzungswertes der Grundstücke, der für den zu entrichtenden Zins maßgeblich sein soll,

1) Rapport Barton, P.P.S. n° 243 (1^{er} novembre 1974), 26; Saint Alary, *Droit de la construction*, S.131; Baschwitz, *Récents modifications*, Defrénois 1973, 1274

2) Hortus, *Les Z.A.C.*, S.390; Baschwitz, *a.a.O.*, 1274

von dem Wert des bloßen Eigentums soll der spekulative Anteil ausgeschlossen werden, den die Eigentümer in die Bewertung ihres Grundstücks einfließen lassen. Ein hinreichend großes Angebot an Nutzungsrechten, an dem sich auch private Eigentümer beteiligen¹⁾, soll auch das Verhalten derjenigen beeinflussen, die Eigentum an den Grundstücken übertragen, und so spekulative Vorwegnahmen in der Gestaltung der Verkaufspreise ausschalten²⁾.

Nicht zuletzt soll die Einräumung von Nutzungsrechten an den Grundstücken der öffentlichen Hand zu einer unter sozialen Gesichtspunkten ausgewogeneren Verteilung der gutgelegenen Baugrundstücke führen. Nicht mehr der nach der Lage eines Grundstücks bemessene Wert, sondern die Art der vorgesehenen Bebauung soll für die Höhe des zu entrichtenden Zinses maßgebend sein. Auf diese Weise soll der natürlichen Tendenz Einhalt geboten werden, daß die Zentren der Städte veröden und nur noch für Büros oder teure Wohnungen in Betracht kommen, während minderbemittelte Schichten der Bevölkerung in die schlechter ausgestatteten Randbezirke verdrängt werden³⁾.

- 1) In der Tat sind die verschiedenen Formen der Nutzungsrechte nicht auf öffentliche Körperschaften beschränkt, sondern können gleichermaßen von privaten Eigentümern verwendet werden, Lenoir, Réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 91
- 2) Rapport Barton, P.P.S. n° 243 (1^{er} novembre 1974), 26 f.
- 3) Rapport Barton, a.a.O., 27 ; Hortus, Les Z.A.C., S.390

4.4.1.1.2. Anwendungsbereich

Grundsätzlich kann, neben Grundstücken privater Eigentümer, jedes im Eigentum einer öffentlichen Körperschaft stehende Grundstück durch Einräumung eines Nutzungsrechtes der Bebauung zugeführt werden. Daneben hat die loi d'orientation foncière die Möglichkeit geschaffen, Gebiete festzulegen, in denen es untersagt ist, Grundstücke, die Eigentum bestimmter öffentlicher Körperschaften sind, zu verkaufen mit Ausnahme der Veräußerung an eine der genannten Körperschaften selbst (art. L.222-1 C.urb.).

Nach einem Erlaß zur Anwendung dieser Bestimmung sollen solche Gebiete vorrangig in den Zentren der villes nouvelles ausgewiesen werden¹⁾; auch der Gesetzgeber hatte bei Einführung dieser Bestimmung insbesondere die villes nouvelles vor Augen²⁾. Die von einem Veräußerungsverbot betroffenen Körperschaften sind der Staat und die Gebietskörperschaften sowie Zusammenschlüsse der Gebietskörperschaften mit Zuständigkeit auf dem Gebiet des Städtebaus. Damit werden in den villes nouvelles theoretisch die dem Staat und den nach der loi Boscher geschaffenen Gemeindeverbänden gehörenden Grundstücke erfaßt, nicht aber diejenigen, die den E.P.A., der A.F.T.R.P. oder dem E.P.B.S. gehören³⁾.

Darüber, ob von dieser gesetzlichen Möglichkeit, die Übertragung von Eigentum generell in bestimmten Gebieten zu untersagen, Gebrauch gemacht wird, herrschte lange Zeit Unsicherheit, von der auch die villes nouvelles

1) Auszugsweise wiedergegeben bei Brissy, Les villes nouvelles, S.91

2) Projet de loi d'orientation foncière et urbaine, Ass. Nat. Doc. parl., n° 141, 15 septembre 1967, p.1441; vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 456

3) Vgl. Davis, Problèmes fonciers et action de l'Etat, in: Expérience française, S.164

betroffen waren¹⁾. Bereits das erforderliche Ausführungsdekret zu dieser Bestimmung der loi d'orientation foncière von 1967 ließ bis 1972 auf sich warten²⁾. Bisher hat man von dieser Bestimmung in ganz Frankreich nur in einem Fall Gebrauch gemacht³⁾. In den villes nouvelles hat man es da, wo Eigentum nicht übertragen werden sollte, vorgezogen, die in Frage kommenden Grundstücke von Fall zu Fall zu bestimmen⁴⁾.

4.4.1.1.3. Gesetzliche Möglichkeiten zur Gewährung von Nutzungsrechten

Die sog. concession des sols stellt selbst kein eigenes Rechtsinstitut dar, sondern ist Sammelbegriff für unterschiedliche Arten der Einräumung von Nutzungsrechten⁵⁾. In Betracht kommen mehrere verschiedene Formen, die im Bereich des Städtebaus unterschiedliche praktische Bedeutung erlangt haben.

- 1) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (Année 1973), S.98
- 2) Décret n° 72-551 du 23 juin 1972, J.O. 2 juillet 1972, p. 6817, jetzt art. R.222-1 bis R.222-5 C.urb.
- 3) Antwort des zuständigen Ministers auf eine parlamentarische Anfrage im Sénat, J.O. Déb. Sén., séance du 5 août 1976, p.2417; vgl. auch Saint Alary, Droit de la construction, S.133 ; Lenoir, Réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 87
- 4) Angaben auf Grund eines Gespräches des Verfassers mit dem Leiter des bureau des villes nouvelles im ministère de l'Equipement, M. Carrez vom 7. April 1978; zur Praxis bis 1971 vgl. Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 852
- 5) Eine concession des sols ist *"toute mise des terrains à la disposition des constructeurs sous une autre forme que la cession en propriété"*, Baschwitz, Evolution de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier, Defrénois 1973, 903

Ein langfristiger Pachtvertrag ("location à longue durée"), der zwar durch eine Änderung des Code du domaine de l'Etat vom Jahre 1970 grundsätzlich in den villes nouvelles möglich geworden ist¹⁾, scheidet trotzdem in der Praxis aus, weil das so gewährte Recht nicht belastbar ist und infolgedessen nicht als Sicherheit für eine Finanzierung verwendet werden kann²⁾. Beim Abschluß eines Erbpachtvertrages ("bail emphytéotique", art. 937 ff. C.rur.) kann nur ein bescheidener Zins vereinbart werden, weil eventuell errichtete Bauten nach Ablauf der Pachtzeit entschädigungslos in das Eigentum des Verpächters fallen (art. 943 al.2 C.urb.); damit hat der Verpächter keine Möglichkeit, seine Grunderwerbskosten aus den Pachzinserträgen abzudecken³⁾.

Große Erwartungen knüpfte man an die "*concession immobilière*", eine Form der Nutzungsüberlassung, die durch die art. 48 bis 60 der loi d'orientation foncière als besonderes städtebauliches Instrument geschaffen wurde. Es handelt sich dabei um einen Vertrag, durch den der Eigentümer eines bebauten oder unbebauten Grundstücks dem Berechtigten die Nutzung des Grundstückes auf mindestens 20 Jahre gegen eine Nutzungsentschädigung überläßt (art. 48 al.1^{er} loi d'orientation foncière). In ihrer Ausgestaltung durch die loi d'orientation foncière enthält die concession immobilière "Elemente des Nießbrauchs,

1) Art. R.70 Code du domaine de l'Etat i.d.F. von décret n° 70-96 du 29 janvier 1970, J.O. 3 février 1970, p.1317; vgl. dazu Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 852

2) Vgl. Baschwitz, Evolution de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier, Defrénois 1973, 904; Lenoir, Réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 92

3) Vgl. Lenoir, a.a.O., 92; Baschwitz, a.a.O., 904 f.

der Erbpacht und des Baupachtrechts, aber auch von Miete und Pacht¹⁾.

Geschaffen wurde dieses Institut, das hauptsächlich für Geschäftsräume Anwendung finden sollte, mit dem Ziel, die französische Geschäftsraummiets ("baux commerciaux") an die der übrigen Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften anzupassen²⁾. Seit dem décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 hat der Mieter von Geschäftsräumen nach Ablauf der vereinbarten Mietzeit nämlich ein Recht auf Erneuerung des Mietverhältnisses (décret n° 53-960, art. 4 ff.). Als Ausgleich dafür wird vom Mieter in der Regel bei Beginn des Mietverhältnisses eine Abstandsanzahlung geleistet. Dieser sog. pas de porte, der jungen Kaufleuten den Zugang zu einem Geschäft erschweren kann, wird durch die Bestimmungen über die Nutzungsüberlassung zwingend ausgeschlossen (loi d'orientation foncière, art. 59)³⁾, ebenso wie die Bestimmungen über die Geschäftsraummiets insgesamt für unanwendbar erklärt werden (loi d'orientation foncière, art. 57)⁴⁾.

Trotzdem hat die concession immobilière, die für die Neueröffnung von Geschäften in Neubaugebieten interessant sein könnte, keine Bedeutung erlangt, weshalb der Rapport

1) Ferid, Das französische Zivilrecht, Bd. 2, 3 E 81, S.1110

2) Vgl. Saint-Alary, Droit de la construction, S.87; Boccara, La concession immobilière, J.C.P. 1969.I.2245, n° 3

3) Vgl. dazu Projet de loi d'orientation foncière et urbaine, Ass. Nat. Doc. parl., n° 141, 15 septembre 1967, p.1443; Saint-Alary, a.a.O., S.87, Boccara, a.a.O., n° 58 f.

4) Dazu Liet-Veaux, Le droit de la construction, S.28; Baschwitz, Evolution de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier, Defrénos 1973, 904; Chaperon-Davidovitch, Les instruments de la planification urbaine, N.E.D. n° 4334-4335 (16 novembre 1976), 17; Lenoir, Reserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 92

Barton ihre ersatzlose Abschaffung empfohlen hat¹⁾). Eine Reihe von Gründen ist hierfür maßgebend. Die zwingenden Bestimmungen des Gesetzes ermöglichen lediglich die Zahlung eines jährlichen Zinses, nicht dagegen eine Beteiligung des Nutzungsberechtigten an den Kosten für die Erstellung der Gebäude²⁾. Der Nutzungsberechtigte kann das Vertragsverhältnis in den ersten sechs Jahren unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist kündigen (*loi d'orientation foncière*, art. 53), was die Position des Eigentümers während dieser Zeit unsicher macht. Andererseits besteht für den Nutzungsberechtigten der entscheidende Nachteil, daß die Nutzungsüberlassung hypothekarisch nicht belastbar ist³⁾. Damit kann auch dieses Recht keine Grundlage für eine Kreditgewährung abgeben⁴⁾.

Mit dem deutschen Erbbaurecht, das in der Form der "superficie" auch dem französischen Recht nicht völlig unbekannt ist⁵⁾, kann das 1964 geschaffene Baupachtrecht ("*bail à construction*") verglichen werden⁶⁾. Nach art. 1^{er} al.1^{er}

1) Vgl. Baguenard, *La réforme de la politique foncière*, A.J.D.A. 1976, 232

2) Vgl. Hortus, *Les Z.A.C.*, S.391; Baschwitz, *Evolution de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier*, Defrénois 1973, 904; Lenoir, *Réserves foncières*, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 92

3) Nach art. 2115 C.c. kann ein Recht nur in den gesetzlich ausdrücklich genannten Fällen mit einer Hypothek belastet werden.

4) Vgl. Hortus, a.a.O., S.391; Chaperon-Davidovitch, *Les instruments de la planification urbaine*, N.E.D. n° 4334-4335 (16 novembre 1976), 17; Lenoir, a.a.O., 92

5) Vgl. dazu Baschwitz, a.a.O., 903

6) Vgl. Saint-Alary, *Bail à construction et opération d'urbanisation*, J.C.P. 1966.I.1976, n° 13; de Lataulade/Boquet, *L'avenir du bail à construction*, *Gaz. Pal.* 1974.2.Doct. p.439

der loi n° 64-1247¹⁾ übernimmt der Berechtigte für die Vertragsdauer, die seit 1975 zwischen 18 und 99 Jahren liegen kann²⁾, die Verpflichtung, auf dem Grundstück des "bailleur" Bauten zu errichten und zu unterhalten.

Der Hauptvorteil des bail à construction ist es, daß der Pachtzins unter größtmöglicher Freiheit ausgehandelt werden kann, was die Möglichkeit eröffnet, auch einen Zins zu vereinbaren, der den Wert des Grundstücks berücksichtigt³⁾. In Le Vaudreuil wurde so in einem Wohnungsbauprogramm der Grundstückswert zu Beginn der Pachtzeit in voller Höhe beglichen und für die Folgezeit nur noch ein symbolischer Zins vereinbart⁴⁾. Es ist zwingend vorgeesehen, daß der Berechtigte den bail à construction jederzeit übertragen kann (loi n° 64-1247, art.3 al.3), was zur Attraktivität dieses Rechtes beiträgt. Im Gegensatz zur concession immobilière kann der bail à construction mit einer Hypothek belastet werden (loi n° 64-1247, art.3 al.2), womit für den Berechtigten die Kreditaufnahme erleichtert wird. Anders als die Erbpacht, bei der Hypotheken mit der Kündigung des Pachtvertrages erlöschen⁵⁾, bleiben Belastungen des bail à construction in jedem Fall bis zum Ende der ursprünglichen Laufzeit des Vertrages bestehen (loi n° 64-1247, art.6 al.2).

1) Loi n° 64-1247 du 16 décembre 1964, J.O. 18 décembre 1964, p.11266

2) Loi n° 64-1247, art. 1^{er} al.3 i.d.F. von loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, art.48

3) Baschwitz, Evolution de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier, Defrénois 1973, 905

4) Lenoir, Réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 93, hält eine solche Praxis aber für mit dem Geist des Gesetzes nicht vereinbar, während Saint-Alary, Droit de la construction, S.78, eine solche Praxis für zulässig erachtet.

5) Vgl. Lenoir, a.a.O., 92; a.A. allerdings Baschwitz, a.a.O., 905, wonach eine Kündigung die Belastungen nicht zum Erlöschen bringt

Damit erweist sich der bail à construction unter den vier theoretisch möglichen Modellen als das brauchbarste¹⁾. Er hat infolgedessen auch in der Praxis, insbesondere bei Gebäuden, die gewerblich genutzt werden sollen²⁾, die häufigste Anwendung gefunden³⁾.

4.4.1.1.4. Bilanz der Politik der Obertragung von Nutzungsrechten

Trotzdem bleibt die Gewährung von Nutzungsrechten insgesamt eine seltene Ausnahme; dieser Befund gilt auch für die villes nouvelles. Trotz einer Reihe von Vorteilen, die bei der Anwendung der concession des sols vornehmlich auf Seiten der Grundstückseigentümer liegen, gibt es verschiedene Nachteile und Hemmnisse, die sowohl von Seiten der Eigentümer als auch von Seiten der Bauherren einer größeren Verbreitung entgegenstehen.

Für die Gemeinden und die Entwicklungsträger in den villes nouvelles ist die Finanzierung einer solchen Politik meistens ein unüberwindbares Hindernis. Der Ankauf der Grundstücke erfolgt in vielen Fällen mit Hilfe von Krediten, die eine relativ kurze Laufzeit haben. Die Pachtzinseinnahmen bei einer bloßen Obertragung von Nutzungsrechten reichen aber nur selten aus, um die Jahres-

1) So auch Lenoir, Reserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 92

2) Vgl. Saint-Alary, Droit de la construction, S.84

3) Vgl. die Beispiele bei Lenoir, a.a.O., 90; siehe auch Antwort des ministre de l'Équipement auf eine parlamentarische Anfrage im Sénat, wonach der bail à construction in den villes nouvelles eine relativ günstige Aufnahme gefunden hat, J.O. Déb. Sén., séance du 5 août 1976, p.2417

raten bei der Rückzahlung der Kredite aufzubringen¹⁾. Das Fehlen einer langfristigen Finanzierung macht sich hier deutlich bemerkbar. Die Gemeinden und Entwicklungsträger neigen daher dazu, durch einen Verkauf der Grundstücke an Bauwillige, die Beträge wieder zu erwirtschaften, die von ihnen zum Grunderwerb und zur Erschließung aufgewendet worden sind²⁾. Gefördert wird die Neigung zum Verkauf der Grundstücke durch eine Haltung der Regierung bezüglich der dem Staat gehörenden Grundstücke, die zumindest nicht einheitlich ist³⁾. Während der ministre de l'Équipement in einem Erlaß und in gleichlautenden Briefen an die E.P.A. von Anfang 1971 zu einer aktiven Politik der concession des sols aufforderte⁴⁾, tritt der ministre de l'Économie et des Finances für einen Verkauf an die Interessenten ein⁵⁾.

Neben den einzelnen Modellen anhaftenden strukturellen Mängeln erweisen sich psychologische Faktoren als Hemmschuh für eine weitere Ausdehnung der concession des sols.

- 1) Brissy, Les villes nouvelles, S.93 f.; in diesem Sinne äußerten sich auch die Direktoren der E.P.A. von St.-Quentin-en-Yvelines und Cergy-Pontoise, Goldberg und Hirsch bei ihrer Anhörung vor der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Rapport Barton, Protokoll der Sitzung vom 28. Oktober 1971, S.3 u.5; vgl. auch Hortus, Les Z.A.C., S.393, und M. Claudius-Petit, J.O. Déb. Ass. Nat., séance du 16 octobre 1975, p. 6972
- 2) Laviolle, Evry : premier bilan, S.31; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 456; Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 86
- 3) Heymann, a.a.O., 456, wirft der Regierung sogar vor, sich zu weigern, eine Politik der concession des sols zu fördern
- 4) Directive AF/FP/1 n° 10593 du 18 janvier 1971 (Équipement, Logement) und gleichlautende Briefe an die E.P.A. vom gleichen Tag, vgl. dazu Brissy, a.a.O., S.94
- 5) Antwort des ministre de l'Économie et des Finances auf den Bericht der Cour des Comptes, Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.228

Die Bereitschaft der Bauträger, ein von dem E.P.A. vorgeschlagenes Nutzungsrecht zu akzeptieren, ist gering. Die Unternehmen sind - nicht zuletzt wegen der Wünsche ihrer Kunden - in den meisten Fällen bestrebt, das volle Eigentum an den Baugrundstücken zu erwerben¹⁾. Allerdings verliert dieser Aspekt bei Grundstücken, die gewerblich genutzt werden sollen, an Bedeutung²⁾. Gegenüber einer affektiven Bindung an das Eigentum gewinnen wirtschaftliche Überlegungen - Abschreibung der Investitionskosten - die Oberhand³⁾.

In den villes nouvelles, in denen die concession des sols heute nach anfänglichen Schwierigkeiten einige brauchbare Ergebnisse gebracht hat, wird daher auch vornehmlich die Errichtung von Geschäftszentren und Bürobauprogrammen im Wege der concession des sols vergeben⁴⁾. Die Verbreitung der concession des sols in den villes nouvelles hängt zum Teil auch von dem Kräftever-

- 1) Brissy, Les villes nouvelles, S.93; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 456; so auch der Direktor des E.P.A. von Cergy-Pontoise, M. Hirsch in seiner Anhörung vor der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Rapport Barton, Protokoll der Sitzung vom 28.10. 1971, S.5; Darrigrand, L'entreprise et les villes nouvelles, Kolloquium vom 25. Juni 1974 mit dem Thema "L'expansion des entreprises de la région parisienne et les villes nouvelles", hektographierter Bericht, S.3; L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.29
- 2) Rapport Barton, P.P.S. n° 243 (1^{er} novembre 1974), 28; so auch ein Vertreter der Organisation der Bauträgerfirmen, M. Tardas, bei seiner Anhörung vor der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Rapport Barton, Protokoll der Sitzung vom 16.11.1971, S.2
- 3) Vgl. dazu Saint-Alary, Droit de la construction, S.84
- 4) Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 90; insgesamt befanden sich Anfang 1974 laut Auskunft des zuständigen Ministers auf eine parlamentarische Anfrage im Sénat 30 Projekte der concession des sols im Stadium der Vorbereitung oder Realisierung, J.O. Déb. Sén., séance du 28 mai 1974, p.352

hältnis zwischen E.P.A. und investitionswilligem Unternehmen ab. So konnte sich das E.P.A. in Evry, das ursprünglich das gesamte Einkaufszentrum verpachten wollte, gegenüber dem Unternehmen, das den Bau ausführen wollte, nicht durchsetzen und mußte zulassen, daß die Flächen für die eigentlichen Geschäftsräume verkauft und nur die dazugehörenden Parkflächen verpachtet wurden¹⁾. Dagegen ist es in Marne-la-Vallée dem Établissement public gelungen, das Eigentum an den für das Geschäftszentrum benötigten Grundstücken zu behalten²⁾.

4.4.1.2. Der Verkauf von Grundstücken

4.4.1.2.1. Verfahren bei der Veräußerung

Da nirgendwo in den villes nouvelles von der Möglichkeit des art. L.222-1 C.urb. Gebrauch gemacht worden ist, Gebiete auszuweisen, in denen nur eine Einräumung von Nutzungsrechten in Betracht kommt, kann grundsätzlich jedes Grundstück an einen Bauwerber verkauft werden, sofern es nicht zur domaine public gehört. Zu dieser Kategorie als domaine public gehören jedoch nur die Grundstücke, die der Benutzung durch die Öffentlichkeit vorbehalten oder einem Verwaltungszweck ("service public") gewidmet sind³⁾.

- 1) Lalande, La ville nouvelle d'Evry, M.T.P. 16 janvier 1971, 25
- 2) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 46
- 3) Zur Frage der Unterscheidung von domaine public und domaine privé vgl. de Laubadère, Traité, Bd. 2, S.125; Dufau, Le domaine public, S. 55 ff.

Diejenigen Grundstücke in den villes nouvelles, die von öffentlichen Körperschaften zur späteren Verwendung zu Wohnzwecken und zu gewerblichen Zwecken erworben wurden, gehören zur domaine privé dieser Körperschaften und können infolgedessen veräußert werden. Das Verfahren bei der Veräußerung der dem Staat gehörenden Grundstücke ist erheblich vereinfacht worden¹⁾. Während nach Genehmigung des Verkaufs durch - je nach Wert des Grundstücks - den préfet, den ministre des Finances oder durch décret normalerweise eine öffentliche Ausschreibung erforderlich ist (art. R.129 Code du domaine de l'Etat), können Grundstücke, die zur Anlegung von Bodenreserven im Wege der Enteignung erworben worden sind, freihändig verkauft werden, wenn sie der Verwendung zugeführt werden, für die die Bodenreserve nach den art. L.221-1 und L.221-2 C.urb. begründet wurde (art. L.21-1(6⁰) Code de l'expropriation). Grundstücke, die ohne die Einleitung eines Enteignungsverfahrens mit Haushaltsmitteln oder Mitteln des F.N.A.F.U. zur Errichtung einer ville nouvelle gekauft worden sind, können ebenfalls freihändig veräußert werden, wenn der ministre de l'Equipement nach Festlegung des Verkaufspreises einen Zuteilungsbescheid erlassen hat (art. R.143 Code du domaine de l'Etat).

Gehören die Grundstücke einem der Entwicklungsträger oder der A.F.T.R.P. oder in Le Vaudreuil dem E.P.B.S., erfolgt der Verkauf nach zivilrechtlichen Regeln. Danach wird zunächst ein Vertrag geschlossen, in dem der Eigentümer sich zum Verkauf verpflichtet ("convention de promesse de vente"), anschließend wird ein notariell beurkundeter Kaufvertrag unterzeichnet, der nach französischem Recht zugleich den Eigentumsübergang zur Folge hat²⁾.

1) Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 852

2) Vgl. zum Verkauf von Grundstücken in Evry, die im Eigentum der A.F.T.R.P. stehen, Laviolle, Evry : premier bilan, S.145

4.4.1.2.2. Auswahl der Erwerber

Unabhängig von der Art des Eigentumserwerbs durch die Gemeinde bei der Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme sind in Deutschland frühere Eigentümer bei der Veräußerung der Grundstücke vorrangig zu berücksichtigen (§ 59 Abs.2 Satz 2 StBauFG), wobei beim Verkauf von Grundstücken, die land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sollen, Land- und Forstwirten, die Grundstücke abgegeben haben, noch einmal Sonderansprüche zugestanden werden (§ 59 Abs.4 StBauFG). Im übrigen gilt der allgemeine Grundsatz, daß bei der Veräußerung der Grundstücke weite Kreise der Bevölkerung und die Ziele der Entwicklungsmaßnahme zu berücksichtigen sind (§ 59 Abs.2 Satz 1 StBauFG).

Eine derartige Regelung, die bei der Auswahl der Erwerber ein abgestuftes Spektrum von Kriterien zugrundelegt, besteht in Frankreich nicht. Bei der Vergabe der Grundstücke in den villes nouvelles haben die E.P.A. und die Gemeindeverbände weitgehend freie Hand. Eine gesetzliche Einschränkung besteht nur bei enteigneten Grundstücken. Dort können die Eigentümer im Laufe der Untersuchung über die öffentliche Nützlichkeit der Enteignung die Absicht äußern, für sich oder ihre Familie zu bauen. In einem solchen Fall haben frühere Eigentümer bei der Vergabe der Baugrundstücke ein Vorrecht (art. L.21-2 Code de l'expropriation).

Im übrigen bleibt die Auswahl der Bauwerber der Marktlage überlassen. Die E.P.A. wählen zumeist das Verfahren der beschränkten Ausschreibung ("appel d'offres restreint") oder für städtebaulich exemplarische Programme, wie beispielsweise das Programme Evry I, den Weg des Wettbewerbs ("concours")¹⁾.

1) Vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.89f.

4.4.2. Der Bau von Wohnungen

Ein großer Teil des für eine neue Stadt erschlossenen Geländes wird für Wohnzwecke verwendet. Das Bild und das Leben einer Stadt werden maßgeblich von der Wohnbebauung geprägt. Die Fortentwicklung der villes nouvelles zu echten Städten vollzieht sich am augenfälligsten in der Zunahme der Wohnungen, die entscheidend die Größe einer Stadt ausmachen.

4.4.2.1. Der Wohnungsmarkt im Einzugsbereich der villes nouvelles

Die Ausgangslage der neun villes nouvelles auf dem Gebiet des Wohnungsbaus ist nicht einheitlich; sie wird in erster Linie von dem regionalen und örtlichen Wohnungsmarkt bestimmt.

In der Pariser Region, in der auch noch nach der zwischenzeitlich festzustellenden Abnahme der Steigerungsraten in der Bevölkerungsentwicklung eine starke Nachfrage nach Wohnungen besteht und jährlich fast 110 000 neue Wohnungen gebaut werden¹⁾, kommt es darauf an, die vorhandene Nachfrage zu organisieren und entsprechend den im S.D.A.U.R.P. formulierten raumordnerischen Zielsetzungen den Wohnungsbau auf die villes nouvelles zu konzentrieren²⁾. Der VI. Plan sah daher vor, daß ein Viertel der neuen Wohnungen der Region in den villes nouvelles gebaut werden soll³⁾.

1) Annuaire statistique de la France (1974), S.285 Tafel XX (Zahl für 1972)

2) Vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 460; Deloëil, L'expérience française des villes nouvelles, Local finance 1974 (october), 26

3) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.82

Auf eine vorhandene starke Nachfrage nach Wohnungen können sich in der Folge der bedeutenden Industrieansiedlungen am Golf von Fos auch die neuen Stadteinheiten am Etang de Berre stützen¹⁾. Hier gilt es zu verhindern, daß "wilde" Vorhaben eine geordnete Entwicklung unmöglich machen²⁾. Wegen ihres unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Ballungsgebiet von Lille-Roubaix-Tourcoing und des Vorhandenseins bedeutender Universitätseinrichtungen ist auch Lille-Est Nutznießer einer am Ort bestehenden Nachfrage nach Wohnungen³⁾.

Dagegen können sich weder Isle-d'Abeau noch Le Vaudreuil auf eine größere örtliche Nachfrage nach Wohnungen stützen⁴⁾. An dem natürlichen Wachstum des Ballungsgebietes von Lyon nimmt Isle-d'Abeau nur insofern teil, als der internationale Flughafen von Satolas im unmittelbarem Einzugsbereich dieser ville nouvelle neue Arbeitsplätze entstehen läßt⁵⁾. Die ungünstigste Ausgangsposition besitzt Le Vaudreuil, dessen Konzeption am ehesten der Idee entspricht, mit Hilfe des Städtebaus einen neuen Entwicklungspol zu schaffen und damit einen Beitrag zum Abbau eines vorhandenen Strukturgefälles zu leisten⁶⁾.

1) Vgl. Cultiaux, Fos-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 75), 45; Girardet, L'opération "Etang de Berre", M.T.P. 29 mai 1971, 17

2) Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 461

3) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 82

4) Vgl. Deloeil, L'expérience françaises des villes nouvelles, Local finance 1974 (october), 26

5) S. oben S. 91

6) S. oben S. 117 f.

4.4.2.2. Die Stellung des Wohnungsbaus in den villes nouvelles gegenüber anderen Projekten

4.4.2.2.1. Bauplanungsrechtliche Maßnahmen zur Kanalisierung des Wohnungsbaus

In einer liberalen Wirtschaftsordnung wie der französischen kann die Wohnungsbautätigkeit nicht durch autoritäre Anordnungen in bestimmte, von den Planern dafür vorgesehene Gebiete gelenkt werden. Hierzu stehen neben möglichen finanziellen Anreizen, dem typischen Mittel des Interventionsstaates, die Mittel des Bauplanungsrechts zur Verfügung. Die Priorität, die den villes nouvelles in den Erklärungen der verantwortlichen Politiker zuerkannt wird, zeigt sich in der Durchführung u.a. in dem Maße, wie innerhalb der Ballungsgebiete außerhalb der villes nouvelles liegende Gebiete mit Mitteln des Bauplanungsrechtes von einer Bebauung freigehalten werden und so eine Zersiedlung der Landschaft verhindert wird. Die planerischen Instrumente erweisen sich dazu aber in Frankreich nicht immer als geeignet.

In der Pariser Region fehlte es bis 1976 an einem rechtsverbindlichen Plan für die gesamte Region, in dem einerseits die Baugebiete und damit die villes nouvelles und andererseits die freizuhaltenden Grünflächen verbindlich festgelegt wären¹⁾. Zwar wollte der zuständige Minister schon vor Inkrafttreten des S.D.A.U.R.P. die Verweigerung einer Baugenehmigung ausschließlich auf die

1) Das S.D.A.U.R.P. trat mit seiner Genehmigung durch décret n° 76-577 du 1^{er} juillet 1976, J.O. 2 juillet 1976, p.4001, in Kraft

entgegenstehenden Vorstellungen des S.D.A.U.R.P. stützen¹⁾, und nach einem Erlaß von 1972 sollten die P.O.S. u.a. in Übereinstimmung mit diesem schéma erarbeitet werden²⁾, Rechtsprechung und Lehre hielten das schéma jedoch vor seinem Inkrafttreten lediglich für ein verwaltungsinternes Arbeitsdokument, das für Entscheidungen mit Außenwirkung nicht herangezogen werden kann³⁾.

Nach Inkrafttreten des S.D.A.U.R.P. müssen nach art.R. 141-3 C.urb. lediglich die einzelnen S.D.A.U. und die schémas de secteur der Pariser Region mit diesem vereinbar ("compatible") sein. Da sich nach der Rechtsprechung des Conseil d'Etat die Rechtmäßigkeit einer Baugenehmigung, unter Berufung auf art. R.122-1 und R.122-2o C.urb., nicht einmal nach einem normalen S.D.A.U. bemißt⁴⁾, kann die Verweigerung einer Baugenehmigung erst recht nicht auf eventuell entgegenstehende Festlegungen des S.D.A.U.R.P. gestützt werden. Erst ein P.O.S. kann einer Baugenehmigung entgegengesetzt werden⁵⁾.

Zur Aufwertung und zum Schutz der bedeutendsten im S.D.A.U.R.P. vorgesehenen Freiräume der Pariser Region wurden 1975 fünf Ausgleichsnaturgebiete ("zones naturelles d'équilibre", Z.N.E.) geschaffen⁶⁾. Hier soll die Ausarbeitung der S.D.A.U. und P.O.S. mit Vorrang betrieben werden;

-
- 1) Vgl. die Äußerungen von Chalandon, wiedergegeben in Le Monde 5 mai 1970, 24
 - 2) Circulaire n° 72-172 du 28 octobre 1972 (Aménagement du territoire, Equipement, Logement, Tourisme), abgedruckt in: Boury: Les "Z", S.74
 - 3) Vgl. C.E. 23 mai 1973, A.F.T.R.P. c./Groupement des associations de défense du Val-d'Oise, Rec.364; Liet-Veaux, Le droit de la construction, S.111; ders., J.Cl. A.fasc. 448, n° 19
 - 4) C.E. 2 mars 1977, Domat, Dr.adm.1977, n° 122 = A.J.D.A. 1977, 447, Anm. Danan
 - 5) Vgl. oben, S.256
 - 6) Circulaire du 24 avril 1975 (Premier ministre), J.O. 27 avril 1975, p.4331

diese Bauleitpläne sollen die Siedlungsentwicklung rigoros begrenzen sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen und Wälder schützen. Bis zum Inkrafttreten der S.D.A.U. und P.O.S. sollen u.a. Genehmigungen für Wohngebäude nur noch erteilt werden, wenn sie an die bebauten Ortsteile angrenzen; im übrigen sollen im Außenbereich nur noch Vorhaben zugelassen werden, die einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen¹⁾. Zur Durchsetzung dieser Politik, die daneben auch noch Maßnahmen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich, auf wirtschaftlichem Gebiet und im Bereich der Erholung und des Umweltschutzes umfaßt, wurde in jeder der Z.N.E. ein besonderer Beauftragter ernannt, der die staatlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten sowie die Koordinierung mit dem district und den Gebietskörperschaften sicherzustellen hat²⁾.

Der allgemeine Schutz des Außenbereichs der Städte und Gemeinden war bis vor kurzem lückenhaft. Selbst da, wo ein verbindlicher P.O.S., der meistens für die Gesamtheit des Gebietes einer Gemeinde aufgestellt wird, Flächen ausweist, die von einer Bebauung freizuhalten sind, konnten es die Behörden nicht verhindern, daß Grundstücke mit einer Mindestfläche von 1.000 qm, die an das öffentliche Verkehrsnetz und an die Trinkwasserversorgung angeschlossen sind, bebaut werden (art. L.123-2 al.1^{er} lit. a) C.urb. in der bis 1976 gültigen Fassung). Eine Ausnahme galt nur bezüglich der Gebiete, die wegen ihres Baumbestandes oder aus Gründen des Landschaftsschutzes be-

1) Circulaire du 24 avril 1975 (Premier ministre), J.O. 27 avril 1975, p.4331,2.

2) Circulaire du 24 avril 1975, a.a.O., 4.1.

sonders geschützt waren (art. L.123-2 al.3 C.urb. a.F.)¹⁾. Wie bereits dargelegt²⁾ gilt im unbeplanten Außen- und Innenbereich das jetzt in art. R.111-1 bis 111-26 C.urb. enthaltene règlement national d'urbanisme. Erst der Mitte 1977 neu eingeführte art. R.111-14-1 C.urb. enthält eine in etwa dem § 35 BBauG vergleichbare Außenbereichsregelung³⁾. Bis dahin war die Bautätigkeit im Außenbereich praktisch ausschließlich von einer ausreichenden Erschließung mit Verkehrswegen (art. R.111-4 C.urb.) und Trinkwasser und Abwasserleitungen (art. R.111-8 C.urb.) abhängig. Lediglich der art. R.111-15 C.urb. bestimmte, daß ein Vorhaben untersagt werden kann, wenn es durch seine Größe, Lage und Zweckbestimmung mit den Zielen des aménagement du territoire und des Städtebaus nicht vereinbar ist, wie sie vornehmlich in von der Regierung für die nationale Entwicklung erlassenen Direktiven zum Ausdruck kommen.

Eine Konzentrierung der Bautätigkeit im Einzugsbereich der métropoles d'équilibre auf die dort angesiedelten

- 1) Auf den Beitrag, den diese 1976 abgeschaffte Bestimmung bei der Zersiedelung der Landschaft leistete, weist ein Bericht des Conseil économique et social von 1972 hin, Comment rendre compatibles le développement accru de l'industrialisation et la lutte préventive contre la pollution, les nuisances et la destruction des sites naturels, J.O. Avis et rapport du Conseil économique et social, 2 août 1972, p.457
- 2) S. oben S.34
- 3) Art. R.111-14-1 C.urb. in der Fassung von décret n° 77-755 du 7 juillet 1977, J.O. 10 juillet 1977, p.3650, art.8 lautet: *"Le permis de construire peut être refusé... si les constructions sont de nature, par leur localisation ou leur destination: a) A favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés; ... c) A compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants;..."*

villes nouvelles kann durch Anwendung dieser letztgenannten Bestimmung nur schwer erreicht werden. Zwar können grundsätzlich die S.D.A.A.M., die eine Nutzungszuweisung der Gebiete im Verflechtungsbereich der métropoles d'équilibre enthalten, die formalen Anforderungen erfüllen, um von der Rechtsprechung des Conseil d'Etat als Direktive für die nationale Entwicklung anerkannt werden zu können¹⁾. Der Conseil d'Etat hat jedoch z.B. für die métropole d'équilibre Nantes-St. Nazaire entschieden, daß die im dortigen S.D.A.A.M. enthaltenen Festlegungen von Grüngürteln nicht präzise genug seien, um nach art. R.111-15 C.urb.a.F. einer Baugenehmigung entgegengesetzt werden zu können²⁾.

Die Reform des règlement national d'urbanisme vom Jahre 1977 hat eine Verschärfung der Anforderungen dieser Bestimmung gebracht, insofern als die Direktiven zur nationalen Entwicklung nunmehr durch ein décret genehmigt worden sein müssen, um einer Baugenehmigung entgegengesetzt werden zu können. Diese Regelung muß allerdings im Zusammenhang mit der erwähnten Einführung einer ausgesprochenen Außenbereichsbestimmung gesehen werden, die den Anwendungsbereich von art. R.111-15 C.urb.n.F. in der Praxis reduzieren dürfte.

1) Eine solche Direktive muß von der Regierung ausgehen und in ausreichender Form veröffentlicht worden sein, damit sie nach außen hin verbindlich sein kann, C.E. 31 janvier 1975, Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme c./ Société des magasins périphériques de l'Ouest "Rallye", Rec.69; C.E. 25 juin 1975, Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme c./Société périgourdine d'alimentation (S.O.P.E.R.A.L.), Rec.385

2) C.E. 31 janvier 1975, wie Anm.1

Damit wird deutlich, daß der bauplanungsrechtliche Schutz der außerhalb der villes nouvelles gelegenen Gebiete sowohl in der Pariser Region durch das S.D.A.U.R.P. als auch in den métropoles d'équilibre durch die jeweiligen S.D.A.A.M. nur schwer zu verwirklichen ist. Auch die Politik der zones naturelles d'équilibre führte in der Pariser Region nicht zu einer deutlicheren Strukturierung; sie wird heute bereits als Fehlschlag bezeichnet¹⁾. Es ist daher kaum verwunderlich, daß die Bautätigkeit im Geltungsbereich dieser Pläne außerhalb der villes nouvelles praktisch in unverändertem Maß weitergegangen ist und die villes nouvelles sich damit in ihren Verflechtungsbereichen in einer unmittelbaren Konkurrenzsituation zu anderen Vorhaben befinden.

4.4.2.2.2. Finanzielle Wohnungsbauförderung

Der Wohnungsbau in den villes nouvelles genießt auch hinsichtlich seiner Finanzierung mit öffentlichen Mitteln offenbar keine Vergünstigungen. Die allgemein gültigen Finanzierungsmechanismen für den sozialen Wohnungsbau und den freien Wohnungsbau, der mit günstigen Darlehen des Crédit foncier de France oder mit Hilfe von Wohnungsbauprämien gefördert werden kann, gelten gleichermaßen für den Wohnungsbau in den villes nouvelles wie in den übrigen Baugebieten²⁾. Infolgedessen liegen auch die Mieten in den villes nouvelles nicht niedriger als anderswo³⁾. Das Fehlen

1) Bonnefous, J.O.Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1365

2) Zu den Einzelheiten der Finanzierung des Wohnungsbaus mit öffentlichen Mitteln s. Saint-Alary, Droit de la construction, S.489 ff.

3) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976),
104

einer gezielten Förderung macht sich insbesondere für den Bereich des mit öffentlichen Mitteln nicht geförderten Wohnungsbaus bemerkbar. Die Unternehmen, die auf diesem Gebiet des Wohnungsbaus tätig sind, scheuen vor dem Risiko in den villes nouvelles zurück und bleiben ihnen fern¹⁾.

Die villes nouvelles können daher gegenüber herkömmlichen Vorhaben nur dann eine größere Attraktivität ausüben, wenn die Wohnqualität in diesen Städten deutlich höher ist. Dazu gehört ein reichhaltiges und diversifiziertes Angebot an Arbeitsplätzen sowie eine befriedigende Ausstattung mit privaten und öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

4.4.2.3. Übernahme einzelner Wohnungsbauprogramme durch Eigentümergemeinschaften?

Grundsätzlich ist innerhalb einer Entwicklungsmaßnahme die Bebauung durch mehrere Eigentümer gemeinsam möglich. Auf diese Weise können sich ansässige Grundeigentümer und damit breite Kreise der Bevölkerung und nicht nur finanzstarke Bauträgergesellschaften an der Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme beteiligen. Sowohl der Code de l'urbanisme (art. L.322-1 bis 322-11) als auch das Städtebauförderungsgesetz (§ 60) sehen daher vor, daß bestimmte Maßnahmen durch Zusammenschlüsse von am Ort

1) Vgl. Bacquet, Les villes nouvelles et l'opinion, Promotions n° 99, 109; Le Monde 12 décembre 1974, 41; Le Monde 16 avril 1975, 34

Ansässigen übernommen werden können¹⁾.

Ausgehend von diesem gemeinsamen Grundgedanken sind die gesetzlichen Ausgestaltungen in der Bundesrepublik und in Frankreich sehr unterschiedlich. In der Bundesrepublik können sich grundsätzlich neben den Eigentümern von Grundstücken auch Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte an einer Entwicklungsgemeinschaft beteiligen (§ 60 Abs.1 Satz 1 StBauFG), während in Frankreich art. L.322-1 C.urb. den Zusammenschluß im Rahmen einer *association foncière urbaine* auf die Eigentümer beschränkt. Neben der Bebauung von Grundstücken, die nach dem Städtebauförderungsgesetz alleiniger Gegenstand einer Eigentümergemeinschaft sein kann²⁾, kann in Frankreich eine *association foncière urbaine* u.a. zum Zusammenschluß von Parzellen gegründet werden, um ein Nutzungsrecht an ihnen, insbesondere ein *bail à construction*, auf Dritte zu übertragen oder um die Parzellen in Gesellschaften einzubringen, die eine Bebauung vornehmen und die errichteten Gebäude anschließend an die Gesellschafter übertragen, oder um die Parzellen an eine Gesellschaft zu verkaufen, die die Bebauung vornimmt und die Gebäude später weiterveräußert (art. L.322-2(2⁰) C.urb.); ebenso kann die Herstellung bestimmter Erschließungsanlagen Gegenstand einer *association foncière urbaine* sein (art. L.322-2(3⁰) C.urb.). Ein Zusammenschluß ausschließlich zur Errichtung von Gebäuden durch die *association foncière urbaine* selbst, ohne eine entsprechende weitere Gesellschaft einschalten zu müssen, ist dagegen seit 1976

1) Nach Liet-Veaux, J.Cl.A. fasc. 446, n⁰ 51, können diese Zusammenschlüsse als Konzessionäre (art. R-311-4(2⁰) C.urb.), nach Blumann, *Droit de l'urbanisme*, S.96, über eine *convention* nach art. R.311-4(3⁰) C.urb. tätig werden

2) Vgl. Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, § 14 Rdnr.4

nicht mehr möglich, nachdem art. L.322-2(4⁰) C.urb. aufgehoben worden ist¹⁾.

Ebenso wie das Gesetz zur Ausfüllung von § 60 StBauFG bis jetzt noch nicht ergangen ist²⁾ und Erfahrungen mit Entwicklungsgemeinschaften damit bisher noch nicht gemacht werden konnten, wurde von den durch den Code de l'urbanisme eröffneten Möglichkeiten wenig Gebrauch gemacht³⁾. Dabei teilt die Erschließungsgemeinschaft nach art. L.322-2(3⁰) C.urb. das Schicksal der Entwicklungsgemeinschaft nach § 60 StBauFG, insofern als das erforderliche Ausführungsdekret bislang noch nicht vorliegt⁴⁾. Ausführungsdekrete zu den übrigen Gemeinschaften ergingen erst im Jahre 1974, während diese Institutionen schon 1967 durch die loi d'orientation foncière eingeführt worden waren⁵⁾.

In den villes nouvelles ist es bisher in keinem Fall dazu gekommen, daß sich ortsansässige Grundstückseigentümer in einer association foncière urbaine zusammengeschlossen haben⁶⁾. Das ist deswegen bedauerlich, weil damit eine Möglichkeit ungenutzt bleibt, die bisherigen Eigentümer an der Entwicklung einer ville nouvelle zu

-
- 1) Loi n^o 76-1285 du 31 décembre 1976, J.O. 1 janvier 1977, p.4, art. 63; die Möglichkeiten eines solchen Zusammenschlusses waren von Anfang an skeptisch beurteilt worden, vgl. Saint-Alary, Droit de la construction, S.100
 - 2) Dazu Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, § 14 Rdnr.6f.
 - 3) Vgl. Saint-Alary,, a.a.O., S.100
 - 4) vgl. dazu Liet-Veaux, J.Cl.A. fasc. 142, n^o 75 ; Blumann, Droit de l'urbanisme, S.126
 - 5) Die art. R.322-1 bis R.322-3o C.urb. wurden in der Folge mehrfach, zuletzt durch décret n^o 77-863 du 26 juillet 1977, J.O. 29 juillet 1977, p. 3978, geändert
 - 6) Auskunft des zuständigen Mitarbeiters des bureau des villes nouvelles im ministère de l'Equipement, M. Desphieux, in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 7. April 1978

beteiligen. Auf diese Weise könnte nämlich verhindert werden, daß eine Vielzahl von Eigentümern gezwungenermaßen ihr Eigentum aufgeben muß, womit die unvermeidlichen Auswirkungen der Errichtung einer ville nouvelle in einem erträglichen Rahmen gehalten werden könnten.

4.4.2.4. Möglichkeiten der Entwicklungsträger, auf die Verwendung der Grundstücke Einfluß zu nehmen

Die Entwicklungsträger haben beim Verkauf der Grundstücke an die Wohnungsbauunternehmen - wie in den Z.U.P. - die Möglichkeit, den Verkaufspreis nach dem Typ der zu errichtenden Wohnung unterschiedlich festzulegen. Die Abstufung des Verkaufspreises erfolgt nach dem sozialen Charakter der Wohnung in Form der charge foncière ¹⁾. Sie enthält neben den reinen Grundstücks- auch die Erschließungskosten, sofern es sich nicht um eine Z.A.C. handelt, die im Wege einer convention vergeben wurde und in der das Unternehmen die Erschließung selbst vornimmt ²⁾. Die Problematik einer solchen Politik ist in den im Wege einer Z.A.C. erschlossenen Neubaugebieten in den villes nouvelles die gleiche wie vormals in den Z.U.P.. Geht man davon aus, daß alle Grundstücke denselben Wert haben, so ist eine Staffelung der charge foncière im Prinzip geeignet, den sozialen Wohnungsbau zu fördern; sie hat andererseits aber auch den Nachteil, daß der freie Wohnungs-

1) Ein Beispiel für die Abstufung des Verkaufspreises gibt Laviolle, Evry : premier bilan, S.146 ; s. dazu auch Hortus, Les Z.A.C., S. 387

2) Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 852

bau mit höheren Grunderwerbskosten belastet wird. Das wiederum kann diesen Bereich des Wohnungsbaus davon abhalten, in einem solchen Gebiet zu investieren¹⁾. Die Folge ist, daß die erwünschte gemischte Sozialstruktur nicht erreicht wird und ein Neubaugebiet bevölkerungsmäßig einseitig zusammengesetzt ist. Die Tendenz geht auch in den villes nouvelles daher wieder dahin, eine für jeden Wohnungstyp einheitliche charge foncière festzulegen²⁾.

Dem Verkaufsakt ist ein Lastenheft ("cahier des charges") beigelegt, das die Rechte und Pflichten der Parteien und die Abmachungen und Auflagen im Interesse der Allgemeinheit enthält³⁾. Auf diese Weise können die E.P.A. in den villes nouvelles grundsätzlich auf die zweckentsprechende Verwendung der zu errichtenden Baulichkeiten sowie auf die Auswahl der Käufer und Mieter durch die Wohnungsunternehmer Einfluß nehmen. Allerdings darf die Tragweite dieser Einflußnahme nicht überbewertet werden⁴⁾. Ein Mangel des Musterlastenheftes, dem die meisten Lastenhefte entsprechen⁵⁾, besteht darin, daß für den Fall der Nichteinhaltung der Verein-

- 1) Hortus, Les Z.A.C., S. 387
- 2) So der stellvertretende Generalsekretär der groupe central des villes nouvelles Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, in : Expérience française, S. 173
- 3) Vgl. Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 853
- 4) Hortus, a.a.O., S. 402
- 5) Noch immer ist das Musterlastenheft maßgebend, das dem décret n° 55-216 du 3 février 1955, J.O. 8 février 1955, p.1478, angefügt ist

barungen keine hinreichend wirksamen Sanktionen vorgesehen sind¹⁾.

Bei der Realisierung einer Z.A.C. im Wege der convention besteht keine Möglichkeit, beim Verkauf der Grundstücke an die Unternehmen auf die späteren Verkaufs- oder Mietbedingungen über ein Lastenheft Einfluß zu nehmen. Die Grundstücke gelangen hier schon vor Durchführung der Erschließung in das Eigentum des Unternehmens, sei es durch Verkauf durch eine Gemeinde oder einen Entwicklungsträger bei Abschluß der convention, sei es durch unmittelbaren Erwerb von früheren Eigentümern durch das Unternehmen. Eine lettre-circulaire von 1971 empfiehlt in diesen Fällen, bereits in die convention Klauseln aufzunehmen, die das Unternehmen verpflichten, bei der Vermietung oder Weiterveräußerung einen bestimmten Höchstbetrag nicht zu überschreiten²⁾. Zur Durchsetzung dieser Verpflichtungen wird zur Vereinbarung von Vertragsstrafen geraten, die Kündigungsklauseln vorzuziehen seien³⁾.

4.4.3. Die Schaffung von Arbeitsplätzen in den villes nouvelles

Nach art. L.171-1 Code des communes sollen in den agglomérations nouvelles Wohnungen und Arbeitsplätze in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Darin heben

1) Diese Einschätzung wird für das vergleichbare Lastenheft bei Errichtung von Bürogebäuden getroffen von L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.53

2) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.402; Boury, Les règles de jeu de la concertation, M.T.P. 12 juin 1971, 45

3) Lettre-circulaire du 16 janvier 1971 (Equipeement et Logement), abgedruckt in: Boury, Les "Z", S.403

sich die villes nouvelles entscheidend von ihren Vorläufern, den grands ensembles, ab. Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen ist damit wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der gesamten Politik der villes nouvelles in Frankreich¹⁾.

4.4.3.1. Die Ziele der Arbeitsplatzpolitik in den villes nouvelles

Bei den Planungen strebt man nicht an, für jeden in einer ville nouvelle wohnenden Erwerbstätigen einen Arbeitsplatz zu bieten. Vielmehr sind die villes nouvelles, insbesondere die der Pariser Region, in den regionalen Arbeitsmarkt eingebettet, was bedeutet, daß ein Teil der Erwerbstätigen die Möglichkeit haben muß, außerhalb der villes nouvelles zu arbeiten, ebenso wie die Arbeitsplätze innerhalb der villes nouvelles nicht ausschließlich den Bewohnern dieser Städte vorbehalten bleiben dürfen²⁾.

Die innere Ausgewogenheit einer ville nouvelle wird nicht nur durch das Verhältnis der Zahl von Arbeitsplätzen zur Zahl der berufstätigen Bevölkerung, sondern auch durch die Vielfalt des Arbeitsplatzangebotes bestimmt. Hierzu gehören neben Arbeitsplätzen für Männer auch solche für Frauen; das bedingt, daß neben Industriefirmen auch Unternehmen des Tertiärbereichs in den villes nouvelles ange-

1) Vgl. Rapport équipement urbain (V^e Plan), S.49; Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, in: Expérience française, S.173; La région parisienne, B.I.R.P. n^o spécial (février 1973), 28

2) S. oben S.294

siedelt werden¹⁾.

Da in der Pariser Region eine außergewöhnliche Nachfrage nach Büroflächen besteht, die bislang aber hauptsächlich in der Stadt Paris selbst und in den angrenzenden westlichen Vierteln geschaffen wurden²⁾, bietet es sich an, den Bau von Büroetagen in den villes nouvelles zu konzentrieren, wie es auch das S.D.A.U.R.P. vorgesehen hat³⁾. Den Planern schwebt dabei ein Modell vor, bei dem die zentralen Stabsstellen der Unternehmen ihren Sitz im Zentrum der Pariser Region behalten, weniger zentrale Funktionen dagegen in die villes nouvelles ausgelagert werden⁴⁾. Besonders weit vorangeschritten sind diesbezügliche Überlegungen für Marne-la-Vallée, wo eine Bank-City entstehen soll, die als Ergänzung zu den Zentralen im Zentrum von Paris dienen soll⁵⁾.

Zwei Konflikte können dabei jedoch auftreten: zum einen läßt sich die erwünschte internationale Funktion von Paris mit dem Vorhandensein internationaler Unternehmen und Organisationen nur in dem prestigereichen Zentrum von Paris und den unmittelbar im Westen angrenzenden

1) Siehe die Forderung des Conseil économique et social, La maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.582 f.

2) Zahlen für die Neuschaffung von Büroflächen finden sich bei Lojkine, Politique urbaine, S.90; s. auch Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 461

3) S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.224; S.D.A.U.R.P., Débat d'orientation mars 1975, S.9

4) Vgl. Lojkine, a.a.O., S.171 f.; Doublet, Le rôle des villes nouvelles, R.P.P. n^o 816 (décembre 1970), 84; Salmon-Legagneur, Le dialogue des aménageurs et des entreprises dans la région parisienne, B.I.R.P. n^o 1 (novembre 1970), 13 f.

5) Vgl. Monod, Transformation d'un pays, S.57 f.; L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.41 f.

Gebieten darstellen¹⁾, was jedoch den Zielvorstellungen der Raumordnung innerhalb der Pariser Region zuwiderläuft; zum anderen steht eine Stärkung des Tertiärbereichs der Pariser Region - auch in den villes nouvelles - im Widerspruch zu den Dezentralisierungsbemühungen in diesem Bereich²⁾.

4.4.3.2. Die Mechanismen zur Beeinflussung der Standortwahl der Unternehmen

Die villes nouvelles der Provinz und der Pariser Region besitzen innerhalb der Mechanismen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Steuerung der Standortentscheidungen der Unternehmen grundsätzlich keinen Sonderstatus. Die Fördermaßnahmen und Restriktionen, die in den villes nouvelles zum Tragen kommen, sind Teil des für ganz Frankreich geltenden Systems. Getreu den Prinzipien einer liberalen Wirtschaftsordnung erfolgt die Beeinflussung des Prozesses der Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Hauptsache durch ein System finanzieller Anreize, die die Ansiedlungsentscheidungen der Unternehmen durch Einwirkung auf die betriebswirtschaftlichen Kosten beeinflussen sollen.

- 1) Vgl. Les fonctions internationales de Paris, M.T.P. 26 mai 1973, 54
- 2) Darauf wurde schon im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zum V. Plan hingewiesen, Rapport équipement urbain (V^e Plan), S.50

4.4.3.2.1. Finanzhilfen

In Frankreich, wie in Westeuropa allgemein, bilden Finanzhilfen die klassische Form der Förderung der industriellen Entwicklung eines Landes¹⁾. Nach mehreren Abänderungen und Anpassungen an veränderte Gegebenheiten und Zielvorstellungen stellt sich das System heute wie folgt dar²⁾.

Eine einheitliche *Prämie zur regionalen Entwicklung* ("prime de développement régional") ist an die Stelle der früher existierenden Prämie zur industriellen Entwicklung ("prime de développement industrielle") und der Anpassungsprämie für Regionen, in denen sich ein Strukturwandel vollzieht ("prime d'adaptation industrielle"), getreten³⁾. Die Prämie zur Regionalentwicklung wird grundsätzlich nur in den strukturell benachteiligten Gebieten im Westen und Südwesten des Landes und des Massif Central, in Grenzregionen und Gebieten gewährt, in denen ein Strukturwandel erleichtert werden soll⁴⁾. Da das Gebiet keiner der neuen villes nouvelles in eine dieser Kategorien fällt, können Ansiedlungsvorhaben in den villes nouvelles auf diese Weise heute grundsätzlich nicht mehr bezuschußt werden, während die villes nou-

1) Vgl. Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.62; de Laubadère, Droit public économique, S.383; Auby/Ducos-Ader, Droit administratif, S.725

2) Einen Abriß der Entwicklung der Gesetzgebung bis zu dem 1977 gültigen Regime gibt Madiot, Les aides au développement régional, A.J.D.A. 1977, 227 f.

3) Maßgebend ist heute décret n° 76-325 du 14 avril 1976, J.O. 15 avril 1976, p.2291 relatif à la prime de développement régional

4) Die Liste der begünstigten Gemeinden findet sich in den Anhängen I und II zu dem in Anm. 3 genannten décret

velles früher in den Genuß der Prämie zur industriellen Entwicklung gelangen konnten¹⁾. Eine Subvention kann nunmehr in den villes nouvelles der Provinz nur dann gewährt werden, wenn die in Betracht kommenden Unternehmen in der Lage sind, einen Beitrag zur Lösung besonders großer Beschäftigungsprobleme ("problèmes d'emploi d'une particulière gravité") zu leisten²⁾. Die villes nouvelles der Pariser Region können unter keinen Umständen eine Subvention oder auch eine steuerliche Vergünstigung erhalten; dieser Region werden generell Finanzhilfen oder steuerliche Erleichterungen versagt³⁾.

Entgegen ursprünglichen Erwartungen verhält sich der Tertiärsektor, insbesondere der des hohen Niveaus wie Banken und Versicherungen, anders als der industrielle Bereich, bei dem beachtliche Dezentralisierungserfolge erzielt werden konnten⁴⁾. Seit 1959 wird daher die Verlagerung von Dienstleistungsbetrieben des öffentlichen Sektors und seit 1964 von Forschungsinstituten privater Firmen durch staatliche Prämien gefördert. Eine einheitliche Förderung, die auch für private Verwaltungseinrichtungen gilt, existiert seit 1967⁵⁾. Heute wird eine *Prämie zur Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen* ("prime de localisation de certaines activités tertiaires")

- 1) So konnten auf Beschluß des C.I.A.T. Ansiedlungen in Isle-d'Abeau bezuschußt werden, vgl. Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 462; zum Fehlen einer Zuschußmöglichkeit in Isle-d'Abeau heute Le Monde 30 janvier 1975, 29
- 2) Décret n° 76-325, art. 1^{er}
- 3) Vgl. Madiot, Les aides au développement régional, A.J.D.A. 1977, 228
- 4) Vgl. Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.69
- 5) Vgl. Brücher, Ziele und Ergebnisse, Raumordnung und Raumforschung 1971, 269

gewährt. Unternehmen, die in allen Regionen Frankreichs, mit Ausnahme des Pariser Beckens, im Tertiärbereich Arbeitsplätze schaffen, kann eine in der Höhe gestaffelte Prämie gewährt werden (décret n° 76-326 du 14 avril 1976, art.1^{er})¹⁾. In Teilen der Region von Lyon können allerdings nur Arbeitsplätze hohen Niveaus gefördert werden²⁾. Für die ville nouvelle Isle-d'Abeau hat diese Einschränkung zur Folge, daß Ansiedlungen in der zum S.C.A. gehörenden Gemeinde Satolas-et-Bonce im unmittelbaren Einzugsbereich des internationalen Flughafens Satolas nur in Ausnahmefällen bezuschußt werden können³⁾. Arbeitsplätze des Dienstleistungssektors in Le Vaudreuil können unter keinen Umständen gefördert werden, weil das Gebiet des ensemble urbain dem Pariser Becken zugerechnet und durch das décret n° 76-326 von der Prämie ausgeschlossen ist⁴⁾.

Die Gewährung einer speziellen Prämie, deren geographischer Anwendungsbereich sich mit der des décret n° 76-326 deckt, ist im Forschungssektor vorgesehen, wenn mindestens zehn Arbeitsplätze neu geschaffen werden⁵⁾. Dabei können be-

- 1) J.O. 15 avril 1976, p.2298; vgl. dazu Madiot, Les aides au développement régional, A.J.D.A. 1977, 232
- 2) Décret n° 76-326, art.2 al.2
- 3) Anhang II zu décret n° 76-326
- 4) Das ensemble urbain du Vaudreuil ist Teil des canton Pont-de-l'Arche, das zum arrondissement Les Andelys gehört und damit aus dem geographischen Anwendungsbereich der Prämie herausfällt, vgl. Anhang I zu décret n° 76-326; bereits unter dem früheren Regime waren nur die villes nouvelles Lille-Est, Isle-d'Abeau und Fos-Etang de Berre von der entsprechenden Prämie begünstigt, vgl. L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.19
- 5) Décret n° 76-327 du 14 avril 1976, J.O. 15 avril 1976, p.2300, art.2

sonders ausgewiesene Forschungsschwerpunkte, in deren Gebiet die villes nouvelles Lille-Est, Isle-d'Abeau und Fos-Etang de Berre liegen, den gesetzlich vorgesehenen Höchstsatz beanspruchen¹⁾.

Inwieweit sich die Unternehmen bei ihrer Entscheidung, in einer ville nouvelle ansässig zu werden, von der Vergabe eines Zuschusses bestimmen lassen, kann nur schwer festgestellt werden. Es läßt sich lediglich schätzen, daß eine Subvention in Höhe von 20 % des Investitionsvolumens die Produktionskosten um 2 bis 3 % senken kann²⁾. Die statistischen Angaben über das Ausmaß, in dem von den einzelnen Prämien Gebrauch gemacht wird, zeigen, daß nur die Prämie zur regionalen Entwicklung in größerem Umfang in Anspruch genommen wird, während die Prämie zur Lokalisierung von Dienstleistungstätigkeiten fast völlig ungenutzt bleibt³⁾. Inwieweit die villes nouvelles von diesen Fördermaßnahmen Gebrauch gemacht haben, ergibt sich aus dem vorliegenden statistischen Material bedauerlicherweise nicht.

-
- 1) Décret n° 76-327, art.6 al.1^{er}; eine Liste der Forschungspole findet sich bei Madiot, Les aides au développement régional, A.J.D.A. 1977, 232 Anm.44
 - 2) De Castelbajac, Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun, N.E.D. n° 3917 (11 septembre 1972), 15
 - 3) 1975 wurde die Prämie zur regionalen Entwicklung in 414 Fällen (= 33.600 geförderte Arbeitsplätze) und die Prämie zur Lokalisierung von Dienstleistungstätigkeiten in 3 Fällen (= 200 geförderte Arbeitsplätze) gewährt, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Ass.Nat.Doc.parl., n° 2525, Annexe n° 5 Aménagement du territoire, 5 octobre 1976, p.14

4.4.3.2.2. Sonstige Vergünstigungen für ansiedlungswillige Unternehmen

Außer den Finanzhilfen können in den villes nouvelles weitere Maßnahmen zum Tragen kommen, die gegenüber den allgemein gültigen Bestimmungen und Praktiken für die betroffenen Unternehmen Vergünstigungen bedeuten.

Allgemein kommen auf dem Gebiet steuerlicher Erleichterungen eine Befreiung von der Gewerbesteuer ("taxe professionnelle") nach art.1473 bis C.G.I., eine Herabsetzung der Grunderwerbssteuer ("droit de mutation") nach art.721 C.G.I. und eine beschleunigte Abschreibung nach art.39 quinquies D C.G.I. in Betracht¹⁾. Die beschleunigte Abschreibung ist jedoch auf die strukturell benachteiligten Gebiete im Westen, Südwesten und des Massif Central beschränkt; die villes nouvelles sind damit sämtlich ausgeklammert²⁾. Dagegen können Ansiedlungen von Gewerbebetrieben in Lille-Est, Isle-d'Abeau und Miramas im Bereich Fos-Etang de Berre grundsätzlich in den Genuß einer Herabsetzung der Gewerbesteuer und der Grunderwerbssteuer gelangen³⁾. Die villes nouvelles der Pariser Region können auch hier in keinem Fall von den genannten Vergünstigungen Gebrauch machen, um Ansiedlungen von Gewerbebetrieben zu erleichtern.

1) Vgl. Monod/de Castelbajac, L'aménagement du territoire, S.63

2) Arrêté du 3 mai 1976 (Economie et Finances), J.O. 25 mai 1976, p.3090, art.11 mit Anhang II

3) Durch die zu den art.3 und 7 der arrête du 3 mai 1976 gehörenden annexes I oder II sind das ensemble urbain und die übrigen vom programme d'action prioritaire erfaßten Gemeinden am Etang de Berre von den Vergünstigungen ausgenommen, weil sie entweder zum arrondissement Les Andelys oder zu Kantonen im Bereich des arrondissement Aix-en-Provence gehören, die vom annexe II nicht als förderungswürdig eingestuft wurden

Geographisch nicht beschränkt ist dagegen die Möglichkeit, investitionswilligen Unternehmen günstige Konditionen beim Verkauf der erschlossenen Grundstücke einzuräumen. Dazu erhalten die E.P.A. in der Pariser Region in manchen Fällen eine Subvention von Seiten des district, die es ihnen erlaubt, den Quadratmeterpreis beim Verkauf an Unternehmen künstlich niedrig zu halten¹⁾. Die Verkaufspreise für Grundstücke, die für eine gewerbliche Nutzung vorgesehen sind, liegen daher in den villes nouvelles häufig niedriger als in vergleichbaren anderen Gewerbegebieten²⁾.

4.4.3.2.3. Besondere Mechanismen in der Pariser Region

Ausgehend von dem Grundgedanken, daß das Potential der Pariser Region im Vergleich zu den übrigen Landesteilen im industriellen Sektor und im Dienstleistungsbereich zu groß ist und Neuansiedlungen in dieser Region infolgedessen nur noch bedingt wünschenswert erscheinen, hat man schon früh den Bau von Bürogebäuden und Gewerbebetrieben einem System von Sonderabgaben und Genehmigungen unterworfen, die zusätzlich zu bau- oder immissionsrechtlichen Genehmigungen gefordert werden³⁾. Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit, mit Hilfe eines gezielten Einsatzes dieses Instrumentariums die Priorität, die die villes nouvelles bei der Schaffung von Arbeits-

1) Implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.20

2) Ebd., S.20; s. auch Le Monde 30 janvier 1975, 29, für Isle-d'Abeau, wo die Preise um die Hälfte niedriger liegen als in Lyon

3) Zu den Anfängen dieses Regimes s. Lojkine, Politique urbaine, S.89

plätzen genießen, in die Praxis umzusetzen.

Das System des *agrément*, das ausschließlich in der Pariser Region existiert, nimmt im raumpolitischen Instrumentarium eine Ausnahmestellung ein¹⁾. Nirgendwo sonst wird die Durchführung raumwirksamer Vorhaben von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht, die ausschließlich raumordnungspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt. Ein vergleichbares Planungsinstrument besteht auch im deutschen Raumordnungsrecht nicht²⁾. Dem *agrément* sind grundsätzlich alle Maßnahmen einer natürlichen oder juristischen Person unterworfen, die den Bau, Wiederaufbau oder die Erweiterung von gewerblichen Einrichtungen zum Gegenstand haben (art. L.510-1 al.1^{er} und R.510-1 al.1^{er} C.urb.); öffentliche Einrichtungen und Unternehmen sind davon nicht ausgenommen (art.R.510-4 C.urb.). Bei der Erteilung des *agrément*, das für Industrie- einrichtungen, Bürogebäude und Lagerflächen getrennt, von unterschiedlichen Mindestgrößen an, gefordert wird³⁾, kommt einem dazu geschaffenen Dezentralisierungsausschuß ("comité de décentralisation"), der von der *délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (D.A.T.A.R.) wesentlich beeinflusst wird, zentrale Bedeutung zu. Bei Vorhaben öffentlicher Körperschaften oder von ihnen abhängiger Institutionen wird das *agrément* von dem Dezentralisierungsausschuß selbst getroffen, bei privaten Vorhaben gibt der Ausschuß eine

1) Vgl. Madiot, *Les aides au développement régional*, A.J.D.A. 1977, 227

2) Dazu Schröder, *Neuordnung*, S.35

3) Die Mindestfläche beträgt für industrielle Einrichtungen 1.500 m², für Bürogebäude 1.000 m² und für Lagerräume 5.000 m², art. R.510-6 C.urb.

Stellungnahme ab, bevor der ministre de l'Equipement die verbindliche Entscheidung trifft (art. R.51o-2 C.urb.).

Eine Politik, die bei der Vergabe des agrément die villes nouvelles vorrangig berücksichtigt, ließ sich in den ersten Jahren ihres Entstehens nicht feststellen¹⁾. Seit 1971/72 ist der Dezentralisierungsausschuß jedoch angewiesen, Ansiedlungen in den villes nouvelles mit Priorität zu genehmigen²⁾. Zugeständnisse werden allerdings insofern auch heute noch gemacht, als ein Unternehmen ein agrément für ein Vorhaben außerhalb der villes nouvelles unter erleichterten Umständen erhält, wenn gleichzeitig bedeutende Maßnahmen in einer ville nouvelle durchgeführt werden³⁾.

Das agrément wird ergänzt durch eine in der Höhe gestaffelte *Sonderabgabe* ("redevance"), die nach art. L.52o-1 ff. C.urb. erhoben wird. Die von dem Eigentümer geschuldete Abgabe beträgt derzeit für Bürogebäude zwischen 100 und 400 Frs. pro qm und für Gebäude mit gewerblicher Nutzung zwischen 25 und 150 Frs. pro qm, womit der gesetzlich zugelassene Höchstsatz von 500 bzw. 200 Frs. nicht erreicht ist⁴⁾. Während in den Jahren bis 1971 nur Teile der villes nouvelles mit dem Mindestsatz für genutzte Baulichkeiten

- 1) Vgl. L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.15
- 2) Die Anweisungen ergingen vom C.I.A.T. durch Beschluß vom 7.10.1971 und von dem zuständigen Minister durch eine directive du 16 novembre 1972, s. dazu La politique des zones industrielles et la décentralisation des bureaux en région parisienne, M.T.P. 2 décembre 1972, 47 f.
- 3) Zu dieser Praxis s. Chatin, 9 villes nouvelles, S. 22; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 44; Beispiele finden sich bei Doublet, Paris en procès, S. 254
- 4) Die Einteilung der Gemeinden erfolgt in den art. R. 52o-12 bis R.52o-15 C.urb.

belegt wurden¹⁾, sind nunmehr alle dazugehörenden Gemeinden in die unterste Klasse eingestuft, ohne damit jedoch vollkommen von der Abgabe befreit zu sein. Für die Errichtung von Bürogebäuden wird dagegen in den villes nouvelles keine Abgabe erhoben²⁾.

Der Ertrag dieser Sonderabgabe fließt jeweils zur Hälfte einem Fonds, mit dem Ansiedlungsmaßnahmen außerhalb der Pariser Region gefördert werden, und dem district der Pariser Region zu, der diese Einnahmen zur Finanzierung von Einrichtungen weiter verwendet, die zur Entballung von Betrieben in einigen Teilen der Region benötigt werden (art. L.520-4 C.urb.). Auf diesem Wege werden jedes Jahr beträchtliche Mittel von Seiten des district in den villes nouvelles investiert³⁾.

Eine weitere Besserstellung gegenüber den übrigen Gebieten der Region erfahren die villes nouvelles dadurch, daß die dort ansässigen Betriebe von der Leistung der Steuer befreit sind, die zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in der Pariser Region erhoben wird ("taxe sur les transports", art. L.263-8(2⁰) und R. 263-5 Code des communes). Grundsätzlich haben alle Betriebe der Region, die mehr als neun Arbeitnehmer beschäftigen, diese Steuer zu entrichten, die 1,9 % der Lohnsumme des Betriebes beträgt (art. R.263-22 und R.263-8 Code des communes).

- 1) Diese Vergünstigung betraf in Evry beispielsweise nur eigentliche Gewerbegebiete, was z.B. Handwerksbetriebe benachteiligte, die sich im Zentrum der villes nouvelles ansiedeln wollten, Laviolle, Evry : premier bilan, S.152
- 2) Vgl. L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S.18
- 3) Allein 1973 wurden 60 Mio. Frs. aus dem Ertrag dieser Abgabe für Maßnahmen in den villes nouvelles eingesetzt, L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S. 18

Mit diesen Sonderregelungen hat man erreicht, daß der Standort ville nouvelle gegenüber anderen Gebieten der Pariser Region für die Unternehmen insgesamt preiswerter ist¹⁾. Trotz dieser Ausnahmeregelungen für die villes nouvelles dieser Region bleibt es immer noch unverständlich, daß sie keine größeren Vergünstigungen genießen. Um diese Städte in umfassender Weise zu fördern, müßte erwogen werden, sie bei den verschiedenen Ansiedlungsprämien mit den als strukturell unterentwickelt eingestuften Gebieten Frankreichs gleichzustellen. Das würde zunächst jedoch voraussetzen, daß die Sonderabgabe in den villes nouvelles der Pariser Region völlig entfällt²⁾. Durch die Beibehaltung der Sonderabgabe wird jedoch zum Ausdruck gebracht, daß eine Ansiedlung auch in den villes nouvelles der Pariser Region grundsätzlich als unerwünscht gilt. Diese Einstellung steht allerdings im Widerspruch zu der vielfach erklärten Absicht, die villes nouvelles auch der Pariser Region mit Nachdruck zum Erfolg zu führen.

4.5. Die Erstellung öffentlicher und privater Folgeeinrichtungen

Für die Unternehmen sind nicht allein finanzielle Anreize maßgebend, die die Ansiedlung in einer ville nouvelle interessant machen können. Großes Gewicht legen die

1) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 104

2) Für die Abschaffung der Sonderabgabe und des agrément in den villes nouvelles wollte sich Minister Chalandon schon 1970 innerhalb der Regierung einsetzen, vgl. J.O. Déb. Sén., séance du 15 décembre 1970, p. 2845; die Abschaffung der Sonderabgabe in den villes nouvelles wird auch von Seiten der Unternehmer gefordert, vgl. Darrigrand, L'entreprise et les villes nouvelles, Kolloquium vom 5. Juni 1974 mit dem Thema "L'expansion des entreprises de la région parisienne et les villes nouvelles", hektographierter Bericht, S.2

Betriebe auch auf das Vorhandensein öffentlicher und privater Einrichtungen¹⁾. Das Interesse der Unternehmen an diesen Einrichtungen beruht sowohl auf den Bedürfnissen der Betriebe selbst als auch auf dem Bestreben, ihren Betriebsangehörigen eine Mindestmaß an Einrichtungen der Daseinsvorsorge am Ort in Aussicht stellen zu können.

4.5.1. Die Funktionen der öffentlichen und privaten Einrichtungen

Das Vorhandensein öffentlicher und privater Einrichtungen entspricht nicht zuletzt dem Postulat von art. L.171-1 Codes des communes, wonach die agglomérations nouvelles u.a. durch ihr Angebot an öffentlichen und privaten Einrichtungen gekennzeichnet sind. Die Versorgung der in den villes nouvelles wohnenden Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen soll durch die ville nouvelle selbst erfolgen. Anders als in der Mehrzahl der grands ensembles, deren Funktion sich auf die Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung beschränkt, sollen die Bewohner der villes nouvelles Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Sportstätten, Verwaltungseinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten, Handwerksbetriebe, Freizeiteinrichtungen usw. in angemessener Entfernung von der Wohnung vorfinden. Ein Rückgriff auf das Zentrum des Ballungsgebietes ist nur für einzelne hochspezialisierte Dienstleistungen eingeplant.

- 1) Das gilt insbesondere für die großen strukturierenden Einrichtungen, L'implantation de bureaux dans les villes nouvelles, S. 1f.; vgl. auch Ahtik, La création des villes nouvelles, Sociologie du Travail 1969, 385

Auf der anderen Seite reichen die Aufgaben der in den villes nouvelles zu erstellenden Einrichtungen über das Gebiet dieser Städte hinaus, indem sie die Bevölkerung in einem größeren Verflechtungsbereich auf bestimmten Gebieten mitzuversorgen haben¹⁾. So sind beispielsweise die regionalen Einkaufszentren, die in den fünf villes nouvelles der Pariser Region geplant wurden, Teil eines Gesamtkonzepts, das von den Autoren des S.D.A.U.R.P. mit dem Ziel einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung der gesamten Region erarbeitet wurde²⁾.

Um auf Menschen und arbeitsplatzschaffende Unternehmen eine Anziehungskraft ausüben zu können und sie dazu zu veranlassen, sich in einer ville nouvelle und nicht an einem anderen Ort anzusiedeln, müssen die öffentlichen und privaten Einrichtungen rechtzeitig zur Verfügung stehen³⁾. Im Einzelfall kann es sogar erforderlich sein, verschiedene Einrichtungen nicht nur entsprechend dem tatsächlichen Bedarf, sondern mit einem gewissen zeitlichen Vorsprung gegenüber diesem Bedarf zu erstellen⁴⁾. Eine gegenüber dem aktuellen Bedarf antizipierte Bereit-

-
- 1) Zur Ausdehnung des Verflechtungsbereichs, den jede ville nouvelle zu versorgen hat, s. oben S.77
 - 2) Vgl. La région parisienne, B.I.R.P. n° spécial (février 1973), 40; Sylvestre, La structure commerciale des villes nouvelles de la région parisienne, S.3
 - 3) Vgl. Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.4; Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.10 f.
 - 4) Vgl. Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p. 582; Viot, Problèmes d'avenir des villes nouvelles, in : Expérience française, S.21; Riboud, Les facteurs antagonistes, R.P.P. n° 826 (novembre 1971) 77; Heymann, Extension, S.10

stellung von Einrichtungen kann zur Attraktivität der villes nouvelles beitragen und ist bei bestimmten Einrichtungen auch unabdingbar, wenn sie nämlich von ihren Aufgaben her der Versorgung einer weitaus größeren Bevölkerung als der zum Zeitpunkt des Baues der Einrichtung bereits in der ville nouvelle ansässigen zu dienen bestimmt sind.

4.5.2. Der Bau der öffentlichen Einrichtungen

4.5.2.1. Die verschiedenen Aufgabenträger

Für die Errichtung der öffentlichen Einrichtungen in den villes nouvelles ist die allgemeine Zuständigkeitsverteilung maßgebend. Danach sind für den Bau des größten Teils der Einrichtungen, insbesondere für diejenigen im unmittelbaren Gefolge der Wohnbebauung, die betreffenden Gemeinden verantwortlich¹⁾. Nach der Gründung der Gemeindeverbände in den villes nouvelles ist diese Zuständigkeit weitgehend von Gesetzes wegen auf diese Organismen übergegangen; den Gemeinden selbst ist nur noch eine Restzuständigkeit bei einer begrenzten Zahl von Verwaltungsaufgaben verblieben²⁾.

Kernstück des zwischen den Gemeindeverbänden und den établissements publics d'aménagement geschlossenen Vertrages

1) Hierzu zählt die Errichtung der Schulgebäude der Primar- und Sekundarstufe, der Sportanlagen, sozialpädagogischer Einrichtungen, der Gebäude für Gesundheits- und Sozialzwecke sowie der Bau von Verwaltungsgebäuden wie Rathaus, Polizeidienststelle, Feuerwache usw., vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.409; Cotten, Problèmes administratifs et financiers, M.T.P. 22 février 1969, 35

2) S. oben S. 137

ist die Beauftragung der Entwicklungsträger mit der Herstellung der in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeverbände fallenden Einrichtungen¹⁾. Damit wird in den villes nouvelles im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zumeist das betreffende établissement public tätig.

Andere öffentliche Einrichtungen werden dagegen vom Staat erstellt. Das betrifft insbesondere Universitäten, die nach den Vorstellungen des VI. Planes mit Vorrang in den villes nouvelles der Pariser Region gegründet werden sollten²⁾, aber auch Teile des Schulwesens im Sekundarbereich. Daneben errichten einzelne Ministerien in den villes nouvelles Verwaltungsgebäude für ihre de-konzentrierten Behörden. Hier handelt es sich einmal um Einrichtungen, die in jedem Neubaugebiet von einer bestimmten Grösse an vorhanden sein müssen wie z.B. Postgebäude, aber auch um Einrichtungen, die nur in einer begrenzten Zahl von Städten bestehen. Auf diese Weise mußte in den villes nouvelles Evry und Cergy-Pontoise in der Pariser Region jeweils eine neue Departements-präfektur gebaut werden³⁾. Eine Übertragung der entsprechenden Arbeiten auf das zuständige E.P.A., die zwar grundsätzlich möglich ist, erfolgte aber bisher nur in sehr wenigen Fällen⁴⁾

- 1) In dem Vertrag zwischen dem S.C.A und dem E.P.A. in Isle-d'Abeau wurden sämtliche auf S.364 in Anm.1 genannten Maßnahmen dem E.P.A. übertragen, Vertrag vom 24. April 1973, art. 1^{er}.
- 2) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S. 281
- 3) Die Bestimmung von Evry und Cergy-Pontoise zum Hauptort der départements Essonne bzw. Val-d'Oise erfolgte im Gefolge der Neueinteilung der départements der Pariser Region durch loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, J.O. 12 juillet 1964, p.6204
- 4) Vereinzelt übertragen die Ministerien bzw. Staatssekretariate für Kultur, Jugend und Sport und Justiz, nie jedoch die Post- und Eisenbahnverwaltungen Arbeiten auf die E.P.A., Auskunft des zuständigen Mitarbeiters der groupe central des villes nouvelles in einem Gespräch mit dem Verfasser am 5. April 1978

4.5.2.2. Die Finanzierung der kommunalen Einrichtungen

4.5.2.2.1. Finanzierungsarten

Wegen des außergewöhnlich großen Umfangs der von den Gemeindeverbänden zu erstellenden Einrichtungen gehören die Fragen der Finanzierung dieser Maßnahmen zu den schwierigsten Problemen. Die Gemeindeverbände finanzieren die erforderlichen Maßnahmen grundsätzlich nach dem gleichen Grundmuster, das schon bei den Z.U.P. Anwendung gefunden hat¹⁾. Zentrale Bedeutung haben infolgedessen die Zuschüsse, die von den einzelnen Ministerien für jede Einrichtung gewährt werden. Auch hier sind die villes nouvelles nicht Gegenstand eines grundsätzlich eigenständigen Regimes²⁾.

Gegenüber Vorhaben in anderen Gemeinden genießen die villes nouvelles nur insofern eine Privilegierung, als ihnen fast immer, wie bei den Erschließungsanlagen, der vorgesehene Höchstsatz der Zuschüsse gewährt wird³⁾. Diese Regelung bedeutet aber keine außergewöhnliche Vergünstigung, da grundsätzlich auch andere Gemeinden für ihre Vorhaben in den Genuß des Höchstsatzes gelangen können. Auf der anderen Seite werden den villes nouvelles

1) S. oben S.52 ff.

2) Besondere Zuschüsse wurden jedoch von den S.C.A. auf ihrem Kongreß am 23./24. Mai 1975 in Istres gefordert, Le Monde 29 mai 1975, 40

3) Eine Zusammenstellung der Höhe der Zuschüsse findet sich im Programme finalisé, S.42-45 ; vgl. auch Sauvage, Création, A.J.P.I. 1971, 851 ; Brissy, Les villes nouvelles, S. 173 ; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 457 ; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 43 ; Cultiaux, Fos-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164 - 4166 (19 février 1975), 53

theoretisch mögliche Vergünstigungen nicht zugestanden. So erhalten die villes nouvelles - anders als fusionierte Gemeinden - keine gegenüber den Normalsätzen um 50% erhöhten Zuschüsse¹⁾; ebensowenig gelangen die syndicats communautaires in den Genuß der 33 %igen Erhöhung der Investitionszuschüsse, die den communautés urbaines gewährt wird²⁾.

Als für die Gemeinden äußerst nachteilig erweist sich auch die Berechnung der Zuschüsse. Die Ministerien gehen nicht von den tatsächlich entstandenen Kosten für eine Einrichtung aus, sondern gewähren die Zuschüsse nur für einen bestimmten Teil der Ausgaben ("dépense subventionnable"). Eventuelle zusätzliche Aufwendungen und den Unterschied zwischen dem Kostenvoranschlag und den später tatsächlich anfallenden Kosten haben die Gemeinden selbst zu tragen³⁾.

Der verbleibende kommunale Anteil an der Finanzierung wird durch Kredite abgedeckt⁴⁾, für die wiederum die Caisse des Dépôts et des Consignations als Hausbank der Gemeinde-

- 1) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, J.O. 18 juillet 1971 p.7093, art. 11; vgl. zu diesem Mangel Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.99
- 2) Décret n° 71-1063 du 24 décembre 1971, J.O. 30 décembre 1971, p.12942; vgl. dazu Boucly, Organisation administrative, S.25
- 3) Der Kongreß der S.C.A. vom 7./8. Oktober 1977 in Isled'Abeau forderte dagegen eine Berechnung der Zuschüsse nach den effektiven Kosten, Le Monde 12 octobre 1977, 36
- 4) Vor einem zu großen Kreditanteil an der Finanzierung der kommunalen Investitionsmaßnahmen, der bis 1973 auf 63% gestiegen ist, warnt der Rapport-Guichard, Vivre ensemble, Bd.1, S.364

verbände in Erscheinung tritt¹⁾. Im allgemeinen haben die für kommunale Einrichtungen gewährten Darlehen eine längere Laufzeit als die Sechs-Jahres-Kredite für den Grunderwerb²⁾; sie wird jedoch trotzdem für zu kurz gehalten, was die Kongresse der S.C.A. dazu veranlaßte, wiederholt Laufzeiten zu fordern, die bis zu 60 Jahren reichen³⁾. Eine zu kurze Laufzeit der Kredite hat, neben relativ höheren Jahresraten bei der Rückzahlung, zur Folge, daß die Belastung mit dem Schuldendienst auf die Gemeinden zu einem Zeitpunkt zukommt, in dem ihre Bevölkerungszahl im Vergleich zu den Erwartungen für ein späteres Entwicklungsstadium noch niedrig und in folgedessen der durch Steuern zu tragende Anteil an den Rückzahlungsverpflichtungen pro Kopf der Bevölkerung relativ hoch

- 1) Der von den Gemeinden aus eigenen Mitteln aufzubringende Anteil von 17% der Kosten kann in den villes nouvelles ausnahmsweise ebenfalls durch Kredite der C.D.C. abgedeckt werden, Culti aux, Fos-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 53; Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.383; Deloeil, L'expérience française des villes nouvelles, Local finance 1974 (october), 31
- 2) Sie können bei einzelnen Einrichtungen bis zu 30 Jahren erreichen, vgl. Laviolle, Evry: premier bilan, S.127; generell wird den Gemeindeverbänden in den villes nouvelles seit 1973 eine um fünf Jahre verlängerte Frist zur Tilgung der Darlehen zugewilligt, vgl. Deloeil, a.a.O., 31
- 3) Für den Kongreß 1975 s. Le Monde 29 mai 1975, 40 und für den Kongreß 1976 s. Le Monde 26 mai 1976, 36; s. auch die Forderung der kommunistischen Partei in ihrem Gesetzesvorschlag, Proposition de loi (Parti communiste), Ass. Nat. Doc. parl., n° 2164, 5 février 1976, p.7

ist. Dem kommt besondere Bedeutung zu angesichts der Tatsache, daß die über Kredite finanzierten Einrichtungen oftmals gegenüber einem kurz- oder mittelfristigen Bedarf in antizipierter Form errichtet werden¹⁾.

Die Gewährung eines Darlehns zur Finanzierung einer kommunalen Einrichtung setzt voraus, daß zuvor von Seiten des Staates ein Zuschuß für das Projekt bewilligt wurde. Damit hängt die gesamte Finanzierung der kommunalen Einrichtungen von der vorherigen Vergabe eines Zuschusses durch den Staat ab. Die Selbstverwaltung der Gemeinden wird dadurch erheblich eingeschränkt; sie sind damit gezwungen, sich streng an die von den Ministerien erarbeiteten Normen für die einzelnen Einrichtungen zu halten²⁾.

Die nach der loi Boscher geschaffenen Gemeindeverbände unterliegen bei der Aufnahme von Krediten der C.D.C. einer strengen und genauen Kontrolle durch dieses Kreditinstitut. Vor der Aufstellung des jährlichen Kreditprogrammes für jede ville nouvelle verlangt die C.D.C. einen Wirtschaftsplan, der eine Schätzung der Einnahmen und Ausgaben der S.C.A. und des ensemble urbain von Le Vaudreuil für die nächsten fünf Jahre enthält³⁾. Diese Kontrolle

-
- 1) Auf das Mißverhältnis zwischen Kapazität der Einrichtungen und der Höhe der Einnahmen der Gemeinden und der S.C.A. weist der Kongreß der S.C.A. vom 7./8. Oktober 1977 in Isle d'Abeau hin, Le Monde 12 octobre 1977, 36; vgl. auch Le Monde 18-19 septembre 1977, 20; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 42; Mermaz, Les villes et l'argent, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 26
 - 2) Der Rapport-Guichard empfiehlt in der Zwischenzeit, die Verknüpfung der Darlehen mit den staatlichen Zuschüssen fallen zu lassen, Vivre ensemble, Bd.1, S.110 u.365
 - 3) Zur Kontrolle der Gemeindeverbände durch die C.D.C. s. Deloeil, L'expérience française des villes nouvelles, Local finance 1974 (october), 31

durch die C.D.C. kommt noch zu der Überprüfung der einzelnen Vorhaben durch die betroffenen Ministerien bei der Vergabe von Zuschüssen und der allgemeinen Kommunalaufsicht, so daß die Gemeindeverbände in den villes nouvelles insgesamt einer vielschichtigen und einengenden Kontrolle unterliegen.

4.5.2.2.2. Verfahren zur Bewilligung der staatlichen Finanzhilfen

Grundsätzlich müssen die E.P.A., die im Namen und für Rechnung der Gemeindeverbände handeln, die erforderlichen Zuschüsse und Kredite für jede einzelne Einrichtung gesondert beantragen. Dabei sind äußerst schwerfällige Verfahrensregeln zu beachten, die nicht nur je nach Ministerium, sondern auch innerhalb der einzelnen Ministerien je nach Art der zuschußfähigen Einrichtung unterschiedlich festgelegt sind¹⁾. Bereits der Bau einer einzigen Einrichtung kann äußerst komplizierte und langwierige Vorarbeiten erforderlich machen. So verlangt beispielsweise die Errichtung eines Schulgebäudes für den Unterricht der zweiten Stufe die Einschaltung von insgesamt 14 Dienststellen auf vier verschiedenen Ebenen und im Zuständigkeitsbereich von insgesamt vier verschiedenen Ministerien. Die Folge davon ist, daß die Vorarbeiten mit einer Dauer von zwei Jahren viermal so viel Zeit in Anspruch nehmen wie die eigentlichen Bauarbeiten²⁾.

1) Vgl. Roullier, Problèmes administratifs et financiers, Techniques et Architecture n° 5 (novembre 1970), Sonderdruck des ministère de l'Équipement, S.5

2) S. das Beispiel im Rapport Guichard, Vivre ensemble, Bd.1, S.351 ff.

Auf diese Weise wird die Erstellung der Einrichtungen durch die E.P.A. erschwert und der erforderliche Arbeitsaufwand beträchtlich erhöht. Das Finanzierungssystem in den villes nouvelles ist daher Gegenstand einer von allen Seiten vorgebrachten Kritik¹⁾.

Fast unüberwindlich sind daher die Schwierigkeiten, wenn mehrere verschiedene Einrichtungen integriert in einem einzigen Komplex errichtet werden sollen. Als Beispiel kann hier die sog. Agora von Evry stehen. Sie bildet den größten integrierten Komplex in Frankreich überhaupt²⁾. Hier sind praktisch alle öffentlichen und privaten Einrichtungen zusammengefaßt, die man von einem Stadtzentrum erwartet, das einen Einzugsbereich von mehreren 100.000 Einwohnern zu versorgen hat. Insgesamt sind 15 verschiedene öffentliche Einrichtungen erstellt worden, die von fünf Ministerien abhängig sind³⁾. Für jede Einrichtung mußten eigene Pläne erarbeitet und unterschiedliche Stellungnahmen eingeholt werden; jede einzelne Unterlage war über einen eigenen Dienstweg weiterzuleiten⁴⁾.

- 1) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.98; Chatin, 9 villes nouvelles, S.42; Laviolle, Evry: premier bilan, S.127; Viot, Problèmes d'avenir des villes nouvelles, in: Expérience française, S.21; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 457; Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 15
- 2) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 47
- 3) Die Einrichtungen reichen von einem Einkaufszentrum über ein Jugendzentrum bis zu einer Kinderkrippe, vgl. im einzelnen Merlin, a.a.O., 47; Le Monde 18 mars 1975, 36; Laviolle, a.a.O., S.129
- 4) Zu den Einzelheiten vgl. Laviolle, a.a.O., S.129

Eine Vereinfachung des Verfahrens, insbesondere durch globale Mittelzuweisungen, wird daher für erforderlich gehalten¹⁾. Ein erster Ansatz ist in einem einheitlichen Zuschuß für öffentliche Einrichtungen zu sehen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Wohnungsbautätigkeit in einer Z.A.C. stehen²⁾. Dieses Verfahren, an dem aber nicht alle betroffenen Ministerien teilnahmen³⁾, wurde vervollständigt durch einen Vertrag zwischen dem Staat und einer daran interessierten Gemeinde oder einem daran interessierten établissement public. In diesem Vertrag verpflichtet sich der Staat, für das laufende Jahr die für die Einrichtungen in einer Z.A.C. erforderlichen Zuschüsse zu leisten und die in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallenden Einrichtungen nach einem festgelegten Zeitplan zu erstellen⁴⁾. Damit erhalten die Gemeinden und ihre Entwicklungsträger eine Garantie dafür, daß bewilligte Zuschüsse auch tatsächlich und zu einem festgelegten Zeitpunkt ausgezahlt werden, was zuvor nicht immer der Fall war.

- 1) Globale Mittelzuweisungen für die villes nouvelles wurden insbesondere im Rahmen der Arbeiten im Zusammenhang mit dem VI. Plan verlangt, vgl. Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.10; Rapport Villes, S.134; Programme finalisé, S.37; s. auch Vivre ensemble, Bd.1, S.354
- 2) Décret n° 70-1226 du 23 décembre 1970, J.O. 25 décembre 1970, p.12011, jetzt art. R.311-25 bis 311-29 C.urb.
- 3) Die Liste der hiervon erfaßten Einrichtungen findet sich in Form gemeinsamer Erlasse in der Anlage zu dem in Anm.2 genannten décret; vgl. dazu Heymann, Extension, S.85 f.; Boury, Les règles de jeu de la concertation, M.T.P. 12 juin 1971, 45
- 4) Décret n° 70-1225 du 23 décembre 1970, J.O. 25 décembre 1970, p.12010, jetzt art. R.311-21 bis 311-24 C.urb., einschließlich im Anhang beigefügtem Mustervertrag; vgl. dazu Boury, a.a.O., 45 f.; Hortus, Les Z.A.C., S.417 ff.

Neben diesen speziellen Zuweisungen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Neubauprogrammes in einer Z.A.C. können die nach der loi Boscher geschaffenen Gemeindeverbände globale Investitionszuschüsse aus einem 1975 geschaffenen Fonds erhalten (Fonds d'équipement des collectivités locales, F.E.C.L.)¹⁾. Dieser Fonds löst Globalzuschüsse ab, die seit 1972 unter anderem auch von den S.C.A., communautés urbaines und ensembles urbains in den villes nouvelles in Anspruch genommen werden konnten, in der Praxis aber wegen der dafür in den Staatshaushalt eingesetzten Mittel generell nur eine geringe Bedeutung erlangt hatten²⁾. Die Mittel dieses Fonds, der aus Haushaltsmitteln und aus einem Teil der Erträge der Abgabe wegen Überschreitung der gesetzlich festgelegten Baudichte ("versement pour dépassement du plafond légal de densité", art. L.122-2 C.urb.) gespeist wird³⁾, werden neben den Zuschüssen für Einzelvorhaben vergeben und sind als eine Etappe auf dem Weg zu einer langfristigen Abschaffung der nach Vorhaben getrennt zugewiesenen Zuschüsse gedacht⁴⁾. Im Jahre 1977 wurden aus Mitteln des Haushalts insgesamt 1,5 Mrd. Frs. für den F.E.C.L. bereitgestellt⁵⁾. Ge-

1) Art.13 de la loi de finances rectificative pour 1975
n° 75-853 du 13 septembre 1975, J.O. 14 septembre 1975,
p.9475

2) Décret n° 72-196 du 10 mars 1972, J.O. 14 mars 1972,
p.2649, art.28; zur Bedeutung dieser Zuschüsse in der
Praxis, s. Théron, Le fonds d'équipement des collecti-
vités locales, A.J.D.A. 1977, 421; Vivre ensemble,
Bd.1, S.354

3) Art.54-I. de la loi de finances pour 1977 n° 76-1232
du 29 décembre 1976, J.O. 30 décembre 1976, p.7594,
jetzt art. L.235-13 Code des communes

4) Théron, a.a.O., 421

5) Théron, a.a.O., 423

messen an den Beträgen, die für spezielle Zuschüsse zur Verfügung stehen und die fast das Sechsfache der jährlichen F.E.C.L.-Zuschüsse ausmachen, nimmt sich dieser Betrag allerdings noch recht bescheiden aus¹⁾. Eine Ausweitung der globalen Zuweisungen könnte geeignet sein, die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung, die mit dem überkommenen Vergabeverfahren unausweichlich verbunden ist, erheblich zu verringern²⁾.

4.5.2.2.3. Vorläufige Regelung der Rückzahlung der aufgenommenen Darlehen

Die Rückzahlung der durch die Gemeindeverbände aufgenommenen Darlehen wird durch den Staat und den district de la région parisienne durch eine Übergangsregelung erleichtert, die als Ersatz für die in art. L.257-1 Code des communes vorgesehenen Kapitalausstattungen der Gemeindeverbände getroffen wurde. Ausgehend von den Erfahrungen beim Bau der new towns in England, bei denen es sich gezeigt hat, daß diese Städte in den ersten zehn Jahren ihrer Entstehung weder die Zinsen noch die Jahresraten der eingegangenen Kreditverbindlichkeiten aufbringen können³⁾, gewährt der Staat den Gemeindeverbänden "Vorschüsse" mit einer Laufzeit von 20 Jahren in Höhe von vier Jahresraten zur Tilgung der aufgenommenen

1) 1975 wurden insgesamt 5,8 Mrd. Frs. an Zuschüssen für fest umrissene Vorhaben und lediglich 1 Mrd. Frs. als globale Zuschüsse über den F.E.C.L. zur Verfügung gestellt, Vivre ensemble, Bd.1, S.354

2) So Théron, Le fonds d'équipement des collectivités locales, A.J.D.A. 1977, 427

3) Vgl. Cotten, Problèmes administratifs et financiers, M.T.P. 22 février 1969, 36

Darlehen¹⁾). In der Pariser Region wird die Hälfte der Vorschüsse vom district dieser Region aufgebracht, was zu einer erheblichen Entlastung des Staatshaushaltes führt, der eigentlich für die Kapitalausstattung der Gemeindeverbände aufkommen müßte²⁾. Die Übernahme der ersten vier Annuitäten durch den Staat bzw. den district war zunächst auf die bis einschließlich 1975 eingegangenen Verbindlichkeiten beschränkt, die Gemeindeverbände konnten jedoch durchsetzen, daß diese Regelung bis Ende 1978 fortgeführt wird³⁾.

Zwar kann sich der Staat darauf berufen, daß die von ihm nach art. L. 257-1 Code des communes aufzubringenden Kapitalausstattungen voraussetzen, daß die Gemeindeverbände für die Gesamtheit der von ihnen zu finanzierenden Maßnahmen einen Finanzierungsplan zu erstellen haben. Die Gemeindeverbände konnten jedoch erreichen, daß die genannten Vorschüsse nicht zurückgezahlt werden müssen, sobald erste Untersuchungen zur Aufstellung des Finanzierungsplans vorgenommen worden sind. Auf diese Weise erhalten die Gemeindeverbände wenigstens einen vorläufigen Ersatz für die gesetzlich vorgesehenen Kapitalausstattungen⁴⁾.

1) Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor n° 12 (décembre 1975), 8; Boucly, Organisation administrative, S.24; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 459; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 358; Les villes nouvelles, Départements et Communes 1972, 256

2) Vgl. Brissy, Les villes nouvelles, S.174; Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 14; Auboyneau, a.a.O., 8; der jetzige préfet der Pariser Region wünscht, daß der Staat die Region von den dadurch entstehenden Belastungen zumindest zu einem Teil befreit, vgl. das Interview in Le Monde 5 novembre 1976, 33

3) Vgl. Le Monde 8 novembre 1975, 10

4) Vgl. Auboyneau, a.a.O., 8; Boucly, a.a.O., S.24; Albertini, a.a.O., 358

Die Gewährung von Vorschüssen und ein späterer Verzicht auf ihre Rückzahlung praktiziert der Staat auch hinsichtlich der von den Gemeindeverbänden für die Herstellung der Erschließungsanlagen aufgenommenen Kredite. Dieses Verfahren wird allgemein für unbefriedigend gehalten, weil es die unterschiedliche finanzielle Situation der syndicats communaux zu wenig berücksichtigt und diese zu einer gewissen finanziellen Verantwortungslosigkeit verleitet¹⁾.

4.5.3. Die Versorgung mit privaten Dienstleistungen

Die Möglichkeiten der Entwicklungsträger, auf das Angebot privater Einrichtungen zur Daseinsvorsorge Einfluß zu nehmen, sind naturgemäß geringer als bei den öffentlichen Einrichtungen. Aufgabe des Staates und der Entwicklungsträger ist auf diesem Gebiet, die Rahmenbedingungen zu schaffen, die es privaten Aufgabenträgern erlauben, eine angemessene Versorgung der Bevölkerung einer ville nouvelle und ihres Verflechtungsbereiches anzubieten.

4.5.3.1. Die Programmierung der privaten Einrichtungen

Die missions d'études und später die établissements publics haben früh damit begonnen, Untersuchungen über den Bedarf an solchen Einrichtungen vorzunehmen; die Son-

1) Vgl. Roullier, Villes nouvelles et organisation administrative, Promotions n° 99, 14; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 42

dierungen betrafen insbesondere die Bereiche Handel und Handwerk¹⁾. In Zusammenarbeit mit den zuständigen Kammern und eigens bei jeder ville nouvelle gebildeten Expertengruppen, die für die Errichtung von Geschäftszentren die gleiche Funktion wie die Beratergruppen im Bereich des Wohnungsbaus haben²⁾, wurde der Rahmen festgelegt, in dem die privaten Träger tätig werden können.

Für die villes nouvelles der Pariser Region wurde so für den Bereich des Handels ein dreistufiges Modell erarbeitet. An seiner Spitze steht ein Einkaufszentrum von regionaler Bedeutung ("centre commercial régional"), das eine Bevölkerung von mehreren 100.000 Einwohnern zu versorgen hat. Darunter stehen Zentren, die einen Stadtteil mit 25.000 bis 40.000 Einwohnern zu versorgen haben, und sog. Nachbarschaftszentren ("centres de voisinage") für 3.000 bis 5.000 Einwohner in einem Umkreis von einigen hundert Metern³⁾. In Übereinstimmung mit den in der loi d'orientation du commerce et de l'artisanat zum Ausdruck gekommenen Vorstellungen⁴⁾ wird kleinen selbständigen Kaufleuten gegenüber den großen

- 1) Vgl. Jeanteur, L'équipement commercial des villes nouvelles, in: Expérience française, S.197, für den Bereich Handel und L'artisanat dans la ville nouvelle du Vaudreuil, S.5, und L'artisanat en ville nouvelle, M.T.P. 28 septembre 1974, 43, für den Bereich Handwerk
- 2) Vgl. Salmon-Legagneur, Financement public et financement privé, in: Expérience française, S.173
- 3) Vgl. Sylvestre, La structure commerciale des villes nouvelles de la région parisienne, S.3; Cellard, Le commerce en villes nouvelles, B.I.R.P. n° 11 (février 1974), 14
- 4) Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, J.O. 30 décembre 1973, p.14139; vgl. dazu Serna/Benoit, Le dispositif d'orientation du commerce et de l'artisanat, J.C.P. 1974.I.2643, n° 6

finanzstarken Kaufhäusern und Supermarktketten ein angemessener Anteil zugestanden¹⁾.

4.5.3.2. Die Errichtung von Betrieben des Handels und Handwerks

Die Festlegung der Größe und Lage der Gebiete, in denen Geschäfte und Handwerksbetriebe vorzugsweise angesiedelt werden sollen, erfolgt in den den S.D.A.U. beigefügten Berichten (art. L.121-4 al.2 C.urb.). Bei der Ausarbeitung der Bauleitpläne und der plans d'aménagement de zone in den Z.A.C. haben die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern ein gesetzlich garantiertes Mitwirkungsrecht (art. L.121-4 al.1^{er}, L.121-6 und L.311-5 C.urb.).

Für die Geschäftszentren werden in einem Lastenheft ("cahier des charges") die städtebaulichen und architektonischen Normen, die von dem Bauherrn und den öffentlichen Aufgabenträgern zu erstellenden Bauten der Zeitpunkt ihrer Errichtung sowie die finanziellen Bedingungen wie Grundstückspreis und Beteiligung an den Erschließungsmaßnahmen festgelegt²⁾. Dabei wurde wiederholt gefordert, daß die Bauträger der ville nouvelle eine an den Umsatz geknüpfte Beteiligung einräumen³⁾. Das so erarbeitete Lastenheft ist Grundlage für die Verhandlungen mit den interessierten Bauträgern. Da die regionalen Einkaufszentren in der Pariser Region Bedürf-

1) Vgl. Cellard, Le commerce en villes nouvelles, B.I.R.P. n° 11 (février 1974), 19

2) Vgl. Dimeglio, Influence des implantations commerciales, Projet 1971, 446

3) Vgl. Sauvaire, Création, A.J.P.I. 1971, 852 Anm.16; Dimeglio, a.a.O., 446

nissen einer Bevölkerung nachkommen, die über das Gebiet der villes nouvelles hinausgehen, und infolgedessen von den Planern die Errichtung eines solchen Zentrums bereits für ein frühes Stadium der Entwicklung der villes nouvelles vorgesehen war, ist es den Bauträgern, die ein solches Vorhaben erstellen wollten, gelungen, auf die E.P.A. als ihre Verhandlungspartner Druck auszuüben, um so von Fall zu Fall eigene Vorstellungen durchzusetzen, die nicht in allen Fällen mit dem von den E.P.A. erarbeiteten Gesamtkonzept übereinstimmen¹⁾.

Als Vorkehrung gegen eine unkontrollierte Vermehrung der Verbrauchermärkte und zum Schutz kleiner Einzelhandelskaufleute unterliegt die Errichtung von Einzelhandelsgeschäften von einer bestimmten Größe an der vorherigen Genehmigung durch eine eigens zu diesem Zweck auf der Ebene des département gebildeten Kommission²⁾. Die Genehmigung ist unabhängig von einer eventuell erforderlichen Baugenehmigung für dasselbe Vorhaben (art. L.451-5 C.urb.). Diese Regelung verfolgt darüber hinaus das gleiche Ziel wie die in der neuen deutschen Bau-nutzungsverordnung enthaltene Bestimmung, wonach Einkaufszentren und Verbrauchermärkte künftig in Sondergebiete verwiesen werden können (§ 11 Abs.3 BauNVO).

- 1) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 46; zum Kräfteverhältnis zwischen E.P.A. und Bauträger, der das Einkaufszentrum in Evry errichtete, s. Laviolle, Evry: premier bilan, S.94
- 2) Die Genehmigung ist u.a. erforderlich für eine Verkaufsfläche von mehr als 1.500 m², in Gemeinden mit weniger als 40.000 Einwohnern für eine Verkaufsfläche von mehr als 1.000 m², art. L.451-5 C.urb; vgl. dazu Boury, L'urbanisme commercial face à de nouvelles orientations, M.T.P. 22 février 1974, 19 f.; Serna/Benoit, Le dispositif d'orientation du commerce et de l'artisanat, J.C.P. 1974.I.2643, n° 9 ff.

Daß man sich in Frankreich bei der Eindämmung einer unkontrollierten Ausdehnung von Einkaufszentren und Supermärkten nicht allein auf die im Gesetz vorgesehene Ausweisung von Gebieten verläßt, in denen diese Objekte vorzugsweise zu errichten sind, unterstreicht das geringe Vertrauen, das man im Gegensatz zur Bundesrepublik in bauplanungsrechtliche Instrumentarien setzt.

Die Niederlassung kleiner und mittlerer Betriebe des Einzelhandels und Handwerks in Entwicklungsgebieten wird darüber hinaus dadurch erleichtert, daß die betreffenden Kammern selbst gemäß art.L.323-1 C.urb. die erforderlichen Gebäude als Bauherrn in Auftrag geben können, um sie anschließend einzelnen Betrieben zur Nutzung zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise konnten in den villes nouvelles Betriebsräume im Wege des Leasing ("crédit-bail") an verschiedene Handwerker verpachtet werden¹⁾. Unabhängig von der Art der Nutzung der Betriebsräume können Handwerker, die sich in einer ville nouvelle niederlassen, in den Genuß einer Prämie gelangen, wenn sie Dienstleistungen erbringen, die den Bedarf der Bewohner in diesem Gebiet decken (décret n° 75-808 du 29 août 1975, art.4)²⁾.

- 1) Dieses Modell findet beispielsweise Verwendung im Handwerkszentrum "Les Passages" in Evry, Réunion d'études sur les conditions d'implantation d'entreprises artisanales dans les nouvelles zones urbaines, L'artisanat dans la Ville nouvelle d'Evry (Fiche n° 2), S.3; L'artisanat en ville nouvelle, M.T.P. 28 septembre 1974, 43
- 2) J.O. 2 septembre 1975, p.9065; vgl. dazu Madiot, Les aides au développement régional, A.J.D.A. 1977, 236 f.

4.6. Maßnahmen zur Entwicklung der villes nouvelles zu lebensfähigen Gemeinwesen

Das bloße Vorhandensein von Wohnungen, arbeitsplatz-schaffenden Betrieben und öffentlichen und privaten Einrichtungen des Gemeinbedarfs bietet noch keine Gewähr dafür, daß eine ville nouvelle nicht nur eine Summierung von Einzelfunktionen, sondern auch ein lebensfähiges Gemeinwesen darstellt. Es besteht die Gefahr, daß die villes nouvelles synthetische Gebilde bleiben und keine echten Alternativen zu den in einer langen geschichtlichen Entwicklung gewachsenen Städten mit ihrem Leben und ihren typischen Eigenarten bilden, die es den Bewohnern dieser Gemeinwesen erlauben, sich mit "ihrer" Stadt zu identifizieren.

4.6.1. Die Problematik der räumlichen Zuordnung der städtischen Funktionen

4.6.1.1. Die Veränderung der Vorstellungen

Von einer sinnvollen räumlichen Zuordnung der unterschiedlichen Funktionen einer Stadt verspricht man sich, das Entstehen eines lebensfähigen Gemeinwesens zu unterstützen.

Lange Jahre war in Frankreich, ähnlich wie in anderen Ländern, eine Doktrin bestimmend, die eine strikte Trennung insbesondere der Funktionen Wohnen und Arbeiten forderte. Sie geht zurück auf die Charta von Athen, deren Ausarbeitung maßgeblich von Le Corbusier beeinflusst wurde¹⁾. Die Grundlage dieser Doktrin ist darin

1) Vgl. Le Corbusier, La Charte d'Athènes, S.70 f.

zu finden, daß Gewerbegebiete ausschließlich unter dem Blickwinkel ihrer Emissionen betrachtet wurden¹⁾. Praktische Anwendung fanden diese Grundsätze in Frankreich vor allem in den *grands ensembles*, in denen nur in Ausnahmefällen Gewerbebetriebe anzutreffen sind.

In der Zwischenzeit hat man jedoch erkannt, welche nachteiligen Folgen mit einer konsequenten Funktionstrennung verbunden sind. Funktionstrennung erfordert nämlich Raumüberwindung und läßt damit Verkehr entstehen, der insbesondere in der Pariser Region zu einem fast unlösbaren Problem geworden ist²⁾. Hinzu kommt, daß die neu entstandenen Schlafstädte morgens von einem Großteil ihrer Bewohner verlassen werden und die Innenstädte sich im Gegenzug in den Abendstunden entvölkern. Das Vorhandensein von Arbeitsplätzen in den Wohngebieten selbst erzeugt dagegen eine Belebung dieser Gebiete und verstärkt die Kommunikation. Gleichzeitig wird durch eine Vermischung der Funktionen und den damit einhergehenden konstanten Verkehr ein Abbau der Kriminalität erreicht³⁾.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Nähe der Wohngebiete wurde daher von der offiziellen Städtebaupolitik als Ziel anerkannt⁴⁾. Die Veränderung der Auffassungen findet auch Niederschlag in den einschlägigen gesetzlichen

1) Vgl. Heymann, *Extension*, S.15

2) Vgl. S.D.A.U.R.P., Bd.1, S.71; Heymann, a.a.O., S.15

3) *Réponses à la violence*, Bd.2, S.181

4) Vgl. Document "Urbanisme", M.T.P. 28 novembre 1970, 42: *"La création d'emplois à proximité des zones d'habitation est donc une nécessité humaine et économique..."*

Bestimmungen. Während in der Zeit vor der loi d'orientation foncière von 1967 in den Städtebauplänen eine deutliche Trennung zwischen Wohngebieten, Gewerbegebieten und landwirtschaftlich genutzten Flächen erkennbar war¹⁾, werden heute zwar noch verschiedene Gebiete ausgewiesen (art.R.123-18 C.urb.); diese Ausweisung hat jedoch nur zur Folge, daß eine bestimmte Hauptnutzung vorgesehen ist²⁾. Andere Nutzungsarten sind nicht ausgeschlossen, wenn sie nicht gegen die Vorschriften über die wegen ihrer Umweltschädlichkeit klassifizierten Betriebe verstoßen³⁾.

4.6.1.2. Die Bemühungen zur Mischung der Funktionen in den villes nouvelles

In ihrer Konzeption zur Widerlegung der grands ensembles werden gerade die villes nouvelles als eine Abkehr von den früheren Tendenzen zur Trennung der städtischen Funktionen in den Entwicklungsgebieten dargestellt⁴⁾. Die villes nouvelles sind nicht nur gekennzeichnet von dem Bestreben, Wohngebiete und Arbeitsplätze innerhalb der Grenzen einer Stadt zu schaffen, wiederholt ist auch die Absicht betont worden, eine rigorose Trennung der einzelnen Funktionen zu vermeiden und zumindest nicht-

1) Vgl. Saint-Alary, Droit de la construction, S.198 f.

2) Art. L.123-1(2^o) und art. R.123-21(1^o) C.urb.

3) Saint-Alary, a.a.O., S.199; Baschwitz, Plans d'occupation des sols, Defrénois 1971, 134; maßgeblich ist seit 1.1.1977 loi n^o 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, J.O. 20 juillet 1976, p.4320

4) Heymann, Extension, S.15; Roullier, Les villes nouvelles françaises et l'innovation, 2000 n^o 24 (janvier-mars 1973), 25

störende Betriebe in Wohngebieten anzusiedeln¹⁾. Die Vermischung der Funktionen Wohnen und Arbeiten trifft auch auf eine positive Resonanz auf Seiten der Wohnungsbaunternehmen²⁾.

In diesem Zusammenhang sind auch die Bestrebungen der établissements publics zu nennen, die großflächigen Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die insbesondere in den villes nouvelles der Pariser Region entstehen, harmonisch in die Stadt und deren Zentren einzufigen. Hauptziel ist dabei zu verhindern, daß die Einkaufsstätten, wie sonst allgemein üblich, von großflächigen Parkplätzen umschlossen und so von ihrer Umgebung abgetrennt werden³⁾.

Aber ebenso wie die E.P.A. hinsichtlich der Einkaufszentren und Verbrauchermärkte unter dem Druck der Bau-träger Abstriche an ihren Optimalvorstellungen vornehmen mußten⁴⁾, sind auch die Erfolge bei dem Bemühen um Funktionsmischung bescheiden. Nach wie vor werden in den villes nouvelles in den meisten Fällen große Gewerbegebiete erschlossen, die in deutlicher Trennung von den Wohngebieten an den Rand der villes nouvelles gelegt

1) Vgl. Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, S.146 ; La ville nouvelle du Vaudreuil, S.24; Girardet, L'opération "Etang de Berre", M.T.P. 29 mai 1971, 19; Morel, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, M.T.P. 22 avril 1972, 21 ; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Melun-Sénart S.1; Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99,128

2) Vgl. beispielsweise Aubert, Stratégie et limites de l'initiative privée, Projet 1971, 411

3) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 46

4) Vgl. für den Bereich der Einkaufszentren Merlin, a.a.O.,46

werden¹⁾. Dem stehen auf der anderen Seite Erfolge wie in Evry gegenüber, wo sich einige Gewerbegebiete in der Nähe oder gar innerhalb der Wohngebiete finden. Dort konnten vor allem Unternehmen mit hohem Beschäftigungsniveau angesiedelt werden²⁾. Eine gute Vermischung mit den Wohngebieten ist im allgemeinen bei Handwerksbetrieben gelungen³⁾.

4.6.2. Die Kontrolle der Entwicklung in der Zeit

Bei einer Entwicklungsmaßnahme vom Ausmaß der villes nouvelles, deren Herausbildung zu einer echten Stadt nach den in der loi Boscher zum Ausdruck gekommenen Vorstellungen über einen Zeitraum von 25 Jahren erfolgen soll, stellt die Beherrschung des Zeitfaktors für die Entwicklungsträger eine wichtige Aufgabe dar. Einmal müssen die verschiedenen Maßnahmen untereinander zeitlich koordiniert werden, zum anderen darf eine Anpassung der vorgesehenen Maßnahmen an veränderte Gegebenheiten und an sich wandelnde Auffassungen nicht erschwert werden.

- 1) Laviolle, Evry : premier bilan, S.149, spricht von einer "véritable ceinture industrielle" an der Peripherie von Evry; vgl. auch Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 128
- 2) Vgl. Lalande, Evry, in: Expérience française, S.98; Laviolle, a.a.O., S.149
- 3) Lalande, a.a.O., S.98; vgl. auch Réunion d'étude sur les conditions d'implantation d'entreprises artisanales dans les nouvelles zones urbaines, L'artisanat dans la ville nouvelle d'Evry (Fiche n° 2), S.2; L'artisanat en ville nouvelle, M.T.P. 28 septembre 1974, 43

4.6.2.1. Die zeitliche Abstimmung der Maßnahmen

Um überhaupt bestehen und eine Alternative zu den bisherigen Wohnformen darstellen zu können, müssen die villes nouvelles von Anfang an in Planung und Durchführung glaubwürdig sein. Die Entwicklungsträger müssen dafür Sorge tragen, daß es in der Anfangsphase keine "génération sacrifiée" gibt¹⁾. Es muß verhindert werden, daß die ersten Bewohner jahrelang auf einer Baustelle leben und ihnen elementare Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht zur Verfügung stehen, weil deren Errichtung erst für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen ist²⁾.

Die établissements publics sind daher bemüht, schon in der Anfangsphase möglichst vollständig ausgestattete Viertel zu schaffen, die bereits in dem Augenblick, in dem das Viertel bezogen wird, oder wenig später als fertiggestellt gelten können. Besonders deutlich tritt dieses Bemühen in Cergy-Pontoise und vor allem in Le Vaudreuil hervor. In Cergy-Pontoise ist jedes Viertel so angelegt, daß es für sich eine geschlossene Einheit bilden kann; von der Fertigstellung des ersten Viertels an steht mit dem Zentrum, dessen Mittelpunkt die neue Präfektur des département Val-d'Oise bildet, ein erstes Stadtzentrum zur Verfügung³⁾. In Le Vaudreuil wurde

1) Merlin, Les villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 55

2) Vgl. Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.588 ; Minister Pisani, J.O. Déb. Ass. Nat., séance du 15 juin 1966, p.2072

3) Merlin, a.a.O., 55

zunächst nur ein sog. Stadtkeim ("germe de ville") für 15 000 Einwohner konzipiert. Er enthält sämtliche Funktionen einer Stadt und ist damit für sich allein lebensfähig¹⁾. Erst nach Vollendung dieser Einheit, die später einen Stadtteil bilden soll, wird diese ville nouvelle nach und nach weiterentwickelt.

Zu diesen Vorkehrungen auf der Ebene der Planung tritt bei der Ausführung der Arbeiten eine Reihe von Vorkehrungen, die das Ziel verfolgen, die einzelnen Maßnahmen untereinander zeitlich abzustimmen. So soll die Erschließung von Wohngebieten in einzelnen Bauabschnitten angemessener Größe erfolgen, damit selbständige Einheiten entstehen, für die eine eventuelle spätere Unterbrechung der Bauarbeiten nicht weiter schädlich ist; gleichzeitig soll damit auch verhindert werden, daß die ersten Bewohner inmitten einer ständigen Baustelle leben²⁾. Ebenso ist bei der Ausstattung einer Z.A.C. mit Folgeeinrichtungen zu verfahren. Um sicherzustellen, daß den Bewohnern der ersten neubezogenen Wohnungen auch im Falle einer späteren Unterbrechung der Baumaßnahmen in einem Wohngebiet die erforderlichen Einrichtungen zur Verfügung stehen, verlangt beispielsweise art. 3 des Mustervertrages über die Erschließung einer Z.A.C.-privée, daß jeder einzelne Bauabschnitt alle für die in ihm gelegenen Gebäude benötigten öffentlichen Einrichtungen enthält³⁾.

1) La ville nouvelle du Vaudreuil, S.22; Lacaze/Perelman, Un germe de ville, 2 000 n° 24 (janvier-mars 1973), 39

2) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.373

3) Vgl. circulaire n° 70-117 du 27 octobre 1970 (Equipe-ment et Logement), Commentaires zu art. 3, abgedruckt in : Boury, Les "Z", S.401; s. dazu auch Boury, Les règles de jeu de la concertation, M.T.P. 12 juin 1971, 45

4.6.2.2. Die Gewährleistung der Anpassungsfähigkeit an veränderte Umstände

Obwohl die villes nouvelles nach den in der Zwischenzeit veränderten Vorstellungen der Regierung bereits 1985 ein gewisses Endstadium ihrer Entwicklung erreicht haben sollen¹⁾, erstreckt sich diese Entwicklung über einen langen Zeitraum. Da es nicht möglich ist, am Anfang einer solchen Zeitspanne für jede ville nouvelle ein Konzept zu entwickeln, das in seinen Aussagen auch noch in der Endphase ihrer Entwicklung in allen Punkten Bestand haben kann, ist so zu planen, daß eine Anpassung an veränderte äußere Gegebenheiten²⁾ und an sich wandelnde Vorstellungen vom Bild einer ville nouvelle unter gleichzeitiger Verwertung von Erfahrungen aus der Anfangsphase stets möglich bleibt³⁾.

Mit der Konzipierung des Stadtkeimes haben die Planer in Le Vaudreuil diese Anpassungsfähigkeit zu ihrem be-

- 1) Sämtliche Planungen reichen heute nur noch maximal bis 1985, wie dem Verfasser in einem Gespräch mit dem Leiter des bureau des villes nouvelles im ministère de l'Équipement, M. Carrez vom 7. April 1978 bestätigt wurde, vgl. auch die Äußerungen von M. Besnard-Bernadac, Berichterstatter der Commission de l'Aménagement et du Cadre de Vie in der Sitzung des Comité économique et social der Région Ile-de-France vom 3. Juni 1977, Les séances du Comité économique et social, Informations d'Ile-de-France n° 27 (septembre 1977), 48
- 2) Hierzu zählen für die villes nouvelles insbesondere die Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung in der Pariser Region und die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums
- 3) Vgl. dazu Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 93; Minister Pisani, J.O. Déb. Ass. Nat., séance du 15 juin 1966, p.2072; La ville nouvelle du Vaudreuil, S.21; Maîtrise de la croissance urbaine, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, 1^{er} août 1967, p.588; Lacaze/Perelman, Un germe de ville, 2000 n° 24 (janvier-mars 1973), 39

sonderen Anliegen gemacht. Die Entwicklung dieser ville nouvelle baut auf einem großmaschigen Netz von Verkehrswegen auf; die Verwendung der innerhalb des Netzes gelegenen Grundstücke liegt nicht von Anfang an im Detail fest¹⁾. Über die Art der Nutzung der Grundstücke soll erst in dem Maße definitiv entschieden werden, wie sich im Laufe der Zeit die Vorstellungen von der Gestalt der ville nouvelle konkretisieren. Auf diese Weise kann den ersten Bewohnern von Le Vaudreuil, die den Stadtkeim beziehen, anders als in den übrigen villes nouvelles, die durch die missions d'études und die établissements publics vor Eintreffen der ersten Bewohner sehr viel konkreter konzipiert wurden, ein wirksames Mitspracherecht bei der Errichtung dieser ville nouvelle eingeräumt werden²⁾. Die demokratische Legitimation der auf diese Weise von der Gestalt der ville nouvelle entwickelten Vorstellungen ist damit stärker als in anderen villes nouvelles. Le Vaudreuil kann daher auch aus diesem Grunde als die demokratischste der neun villes nouvelles in Frankreich bezeichnet werden³⁾.

4.6.3. Die Maßnahmen zur Förderung eines städtischen Lebens

Das bloße Vorhandensein der verschiedenen städtischen Funktionsbereiche bietet noch keine Gewähr dafür, daß

1) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 93; La ville nouvelle du Vaudreuil, S.25 und 111

2) Vgl. Le Vaudreuil, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 30 (février 1973), S.106; Lacaze / Perelman, Un germe de ville, 2000 n° 24 (janvier-mars 1973), 39

3) S. dazu oben S.154 f.

in den villes nouvelles auch ein wahrhaft städtisches Leben entsteht. Zwar bemüht man sich um eine Belebung der Neubaugebiete gerade auch mit Hilfe der Integrierung der verschiedenen Funktionen¹⁾, die Entwicklungsträger ergreifen darüber hinaus jedoch auch spezielle Maßnahmen, die das Entstehen eines Gemeinschaftslebens und -bewußtseins bei der neuen Bevölkerung fördern sollen.

Aufgabe ist es dabei, möglichst die Belebung zu schaffen, die das Gemeinschaftsleben eines gewachsenen Stadtviertels ausmacht und die es dem Einzelnen erleichtert, sich in ein Netz nachbarschaftlicher Beziehungen und in eine Hierarchie einzufügen, sich einer Gruppe zuzuordnen oder an Gemeinschaftsveranstaltungen teilzunehmen²⁾. Diese Aufgabe ist um so schwerer, als es sich bei der Bevölkerung, die sich in den villes nouvelles niederläßt, ebenso wie in den grands ensembles in vielen Fällen um Menschen handelt, die ihrer gewohnten Umgebung entrissen wurden und von sich aus nur schwer neue Sozialbeziehungen aufzubauen vermögen. Es besteht die Gefahr, daß die Bevölkerung auch der villes nouvelles eine bloße Addition von Familien und Individuen bleibt, die sich mit "ihrer" Stadt nicht identifizieren können³⁾.

Um das erste Zurechtfinden in der neuen Umgebung zu erleichtern, wurden zunächst sog. Empfangsdienste ("services

1) Vgl. Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions, n° 99, 128; Programme d'action prioritaire, Bd.3, Lille-Est S.5

2) Chatin, 9 villes nouvelles, S.24

3) Vgl. dazu Environnement et vie quotidienne des citadins, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 27 (mai 1972), S.36

d'accueil") geschaffen¹⁾. Diese Einrichtungen sind in Frankreich generell in allen größeren Neubaugebieten vorgesehen²⁾. Sie verfolgen den Zweck, den Neuankömmlingen die Informationen zu bieten, die zur Erledigung der mit einem Umzug verbundenen Formalitäten, für die Umschulung der Kinder, für das Auffinden von Einkaufsmöglichkeiten usw. erforderlich sind.

Diese Aufgabe wird von einer eigens bei jeder ville nouvelle geschaffenen Betreuungsgruppe wahrgenommen, deren eigentliche Aufgabe jedoch darin liegt, Aktivitäten auf kulturellem, sozialpädagogischem und sozialem Sektor zu fördern³⁾. Die Bildung dieser Gruppen in den villes nouvelles ordnet sich in eine Politik der "Animation" ein, die in den 60er Jahren eine Konzeption ablöste, die die Kulturpolitik vornehmlich unter dem Gesichtspunkt des Baues entsprechender Einrichtungen vom prestigeträchtigen "maison de la culture" Malraux' bis zum Kindergarten betrachtete. Nunmehr wird ein Netz sozio-kultureller Einrichtungen geschaffen, das auf der Aktivität von hauptamtlichen Betreuern, die in ihrer Arbeit von Freiwilligen unterstützt werden, und entsprechenden Räumen aufbaut⁴⁾.

1) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.25; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 48; Symposium sur l'animation, S.26

2) Circulaire du 15 décembre 1971 (Equiperment et Logement), 2.1.1., J.O. 5 mars 1972, p.2377

3) Zu den Aufgaben der Betreuungsgruppen, s. Chatin, a.a.o., S.25; Symposium sur l'animation, S.29 ff.

4) Vgl. Symposium sur l'animation, S.19

Die Gruppen in den villes nouvelles, die teilweise mehr als 20 Kräfte umfassen, sind interdisziplinär zusammengesetzt; sie bestehen aus Sozialarbeitern, Pädagogen, Volkserziehern ("éducateurs populaires") sowie Kulturförderern¹⁾. Die Arbeit der Betreuungsgruppen wird von mehreren interessierten Ministerien und Staatssekretariaten unterstützt²⁾; zur Finanzierung tragen neben diesen Regierungsstellen die établissements publics und die Gemeindeverbände in den villes nouvelles bei³⁾.

Das Betätigungsfeld der Betreuungsgruppen ist sehr breit gefächert; ihre Arbeit kann darin bestehen, das Erscheinen eines Informationsbriefes zu unterstützen, Anleitungen bei handwerklichen und künstlerischen Arbeiten zu geben, Veranstaltungen zu organisieren und für die Unterhaltung und Nutzung der verschiedenen Einrichtungen zu sorgen⁴⁾. Darüber hinaus soll auch die Beteiligung der neuen Einwohner an der Entwicklung und Ausgestaltung ihrer Stadt gefördert werden⁵⁾. Die Gefahr besteht nämlich, daß die Betreuungsgruppen eine alles beherrschenden

1) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.25; Symposium sur l'animation, S.27

2) Vgl. Symposium sur l'animation, S.27; Environnement et vie quotidienne des citadins, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 27 (mai 1972), S.36

3) Im Jahre 1975 standen auf diese Weise für die fünf villes nouvelles der Pariser Region fast 9 Mio. Frs. zur Verfügung, Symposium sur l'animation, S.28

4) Beispiele hierfür finden sich bei Chatin, a.a.O., S.25; Symposium sur l'animation, S. 29 ff. und Environnement et vie quotidienne des citadins, a.a.O., S.39

5) Vgl. Chatin, a.a.O., S.25

de Rolle spielen. Ihre Arbeit soll sich daher auf eine Vor-Betreuung ("prê-animation") beschränken, die die neuen Bewohner der ville nouvelle dazu anregt, die Aktivitäten in eigener Regie zu übernehmen¹⁾.

Dazu wird die Bildung von Vereinen, Vereinigungen und Verbänden in den villes nouvelles gefördert, die die Animation selbst in die Hand nehmen sollen²⁾. Diesen Institutionen kann in der Folge auch die Verwaltung der errichteten Einrichtungen in den einzelnen Vierteln und in den Zentren der villes nouvelles übertragen werden³⁾.

All die von staatlicher Seite und von den établissements publics und Gemeindeverbänden in die Wege geleiteten Maßnahmen können jedoch die Eigeninitiative der Bürger nicht ersetzen. Von ihnen selbst müssen auf die Dauer die nötigen Impulse ausgehen, die einer ville nouvelle ihr Gepräge geben.

5. Die vorläufige Bilanz der Politik der villes nouvelles

Die Politik der villes nouvelles wurde 1965 in Frankreich ins Leben gerufen. In den seither vergangenen Jahren sind die neun villes nouvelles dem reinen Planungsstadium entwachsen und müssen sich in der Zwischenzeit in der

- 1) Chatin, 9 villes nouvelles, S.25 f.; Symposium sur l'animation, S.26; Environnement et vie quotidienne des citadins, in: Cahiers de l'I.A.U.R.P. n° 27 (mai 1972), 39
- 2) Chatin, a.a.O., S.25; Symposium sur l'animation, S.32
- 3) Vgl. dazu Le Port, L'animation à Saint-Quentin-en-Yvelines, Promotions n° 99, 88

täglichen Praxis bewähren. Eine Bilanz der ersten Phase des Entstehens dieser Städte kann daher gezogen werden.

5.1. Die bisher erzielten Ergebnisse

Die Maßnahmen, die in den neun villes nouvelles bisher durchgeführt wurden, haben in den verschiedenen Teilbereichen und in den einzelnen villes nouvelles zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Erfolgreichen Aktionen in Teilbereichen stehen in anderen Sektoren, gemessen an den selbstgesetzten Zielvorstellungen, relativ bescheidene Resultate gegenüber.

5.1.1. Elemente einer quantitativen Bilanz

5.1.1.1. Grundstücksfragen

Zu den positivsten Elementen der Politik der villes nouvelles rechnet nach einhelliger Auffassung die Kontrolle des Bodenmarktes in den villes nouvelles¹⁾. Es war gelungen, die erforderlichen Schutzmaßnahmen auf dem Gebiet der vorgesehenen villes nouvelles so rechtzeitig zu ergreifen, daß spekulativen Bodenverkehrsvorgängen vorgebeugt werden konnte. In den von einer Z.A.D. erfaßten Ge-

1) *"Sans doute l'aspect le plus satisfaisant de cette première phase de réalisation des villes nouvelles"*, Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 94; so auch die Äußerungen auf dem Kongreß der S.C.A. vom 7./8. Oktober 1977 in Isle-d'Abeau, Le Monde 12 octobre 1977, 36; Etat d'avancement et problèmes, S.1

bieten konnte die Spekulation völlig verhindert werden¹⁾; lediglich außerhalb des operativen Bereichs ist es vereinzelt zu spekulativen Preissteigerungen gekommen²⁾.

Der Staat, die Gebietskörperschaften und die im Grundstückssektor tätigen établissements publics waren in der Lage, die benötigten Grundstücke zu annehmbaren Preisen zu erwerben. Der Kauf der Grundstücke wurde dadurch erleichtert, daß die Mehrzahl der Parzellen zu dem für ihre Bewertung maßgeblichen Stichtag rein landwirtschaftlichen Charakter hatte. Die Preise für diese Grundstücke lagen daher auf einem relativ niedrigen Niveau³⁾.

Der durchschnittliche Quadratmeterpreis für die bis Ende 1976 in sämtlichen villes nouvelles erworbenen Grundstücke beträgt 7,9 Frs., der in der Provinz gezahlte Preis sogar nur 6,1 Frs.⁴⁾. Selbst die Grundstückspreise in den fünf villes nouvelles der Pariser Region halten sich auf einem akzeptablen Niveau. Mit 8,8 Frs. pro Quadratmeter⁵⁾ liegen sie niedriger als in allen übrigen Ge-

- 1) Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 61; Sanson, Action foncière, Diagonal n° 9 (janvier-mars 1975), 42
- 2) So in Evry, Laviolle, Evry: premier bilan, S.143, und Fos-Etang de Berre, Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 72
- 3) Die in der Vereinbarung zwischen den Grundstückseigentümern und den Behörden in Isle-d'Abeau vom 2. Oktober 1970 festgehaltenen Preise für landwirtschaftlich genutzte Flächen liegen zwischen 1,25 und 2,75 Frs./qm; vgl. auch Bonnet, La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, S.105; Heymann, Les villes nouvelles, A.J.D.A. 1971, 456; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 358
- 4) Bilan des villes nouvelles, IV S.3
- 5) Ebd., IV S.3; Minister Fourcade, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1371; der von Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 94, genannte Betrag von 12,38 Frs. bezieht sich nur auf mit Mitteln des Staatshaushaltes erworbene Grundstücke

bieten der Region¹⁾. Dieser Feststellung kommt besondere Bedeutung zu angesichts der Tatsache, daß der Grundstücksmarkt in der Pariser Region seit Ende des 2. Weltkrieges unter einem beachtlichen Druck steht, was zur Folge hatte, daß allein zwischen 1952 und 1962 die Grundstückspreise um das Achtzehnfache gestiegen sind²⁾.

Insgesamt wurden bis 1976 1,771 Mrd. Frs. für den Grunderwerb aufgewendet³⁾. Mit diesen Mitteln konnten 25.418 ha Land erworben werden, davon 16.166 ha in der Pariser Region⁴⁾. Damit verfügen die Entwicklungsträger insgesamt über ein Grundstücksreservoir, das mehr als das Doppelte der Fläche der Stadt Paris ausmacht.

Nach den dargestellten Anlaufschwierigkeiten ist im Großen und Ganzen auch die Erschließung der Neubaugebiete in den villes nouvelles während der Laufzeit des VI. Planes, also zwischen 1971 und 1975, zufriedenstellend vorangeschritten. Die im programme finalisé vorgesehenen staatlichen Haushaltsmittel konnten hinsichtlich der Verkehrswege 1. Ordnung unter Berücksichtigung der Geldentwertung⁵⁾ zu 85 % ausgeschöpft werden; dabei sind größere Rückstände am Etang de Berre, ein deutlicher

1) Doublet, Paris en procès, S.267

2) Lenoir, Les réserves foncières, N.E.D. n° 4375-4377 (28 avril 1977), 9

3) Bilan des villes nouvelles, IV S.3 und eigene Berechnungen

4) Ebd., IV S.1; Minister Fourcade, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1371

5) Sofern nicht anders gesagt, berücksichtigen die Vergleichszahlen im folgenden die Geldentwertung

Vorsprung dagegen in Isle-d'Abeau festzustellen¹⁾. Noch günstiger ist die Lage bei den Mitteln für die Kanalisation und die Abfallbeseitigung (Kapitel 65-50 des ministère de l'Intérieur); in der Pariser Region wurden 86 % der Mittel, in der Provinz, mit Ausnahme von Lille-Est, sogar mehr als die im programme finalisé ursprünglich vorgesehenen Mittel vergeben²⁾.

5.1.1.2. Wohnungsbau

Der Wohnungsbau konnte allerdings bisher mit dem Fortgang der Erschließungsarbeiten in keiner Weise Schritt halten. Zahlen für die Gesamtheit der in den villes nouvelles erstellten Wohnungen liegen zwar nicht vor, jedoch geben die vorliegenden Angaben über den mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungsbau in den villes nouvelles ein hinreichend klares Bild, da frei finanzierte Wohnungen in diesen Städten bisher in keinem nennenswerten Umfang errichtet wurden³⁾.

- 1) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.34; vgl. auch Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 100
- 2) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.37; vgl. auch Merlin, a.a.O., 100
- 3) Zum Ausbleiben frei finanzierter Wohnungen vgl. Préfekt Doublet in der Diskussion anlässlich des Kolloquiums vom 5. Juni 1974 mit dem Thema "L'expansion des entreprises de la région parisienne et les villes nouvelles", hektographierter Bericht, S.19: "*pas un seul logement non aidé dans les Villes nouvelles*"; Merlin, a.a.O., 96: "*encore très peu nombreux dans les villes nouvelles*"; Le Monde 12 décembre 1974, 41; in der Zwischenzeit werden jährlich in den fünf villes nouvelles der Pariser Region ungefähr 1.500 frei finanzierte Wohnungen gebaut, Massot, La construction en région d'Ile-de-France, Informations d'Ile-de-France n° 28 (octobre 1977), 30

In der Gesamtheit der villes nouvelles wurden die für den Wohnungsbau vorgesehenen öffentlichen Gelder während des VI. Planes nur zu 55,5 % ausgeschöpft¹⁾. Die Situation ist allerdings von ville nouvelle zu ville nouvelle unterschiedlich; während in der Pariser Region die Prozentzahlen zwischen 28,7 % für Marne-la-Vallée und 66,2 % für St.Quentin-en-Yvelines schwanken, liegen die Zahlen in der Provinz zwischen 40,9 % in Isle-d'Abeau und 99 % in Lille-Est²⁾. Das bedeutet, daß der in der Pariser Region und am Etang de Berre angestrebte Jahresdurchschnitt von 5.000 neuen Wohnungen lediglich am Etang de Berre annähernd erreicht werden konnte³⁾. Trotz der mengenmäßig beachtlichen Anstrengungen im Wohnungsbau am Etang de Berre ist es hier zu einer schwerwiegenden Fehlentwicklung gekommen. Während in der Zeit unmittelbar nach den bedeutenden Industrieansiedlungen ein Rückstand im Wohnungsbau zu verzeichnen war⁴⁾, standen 1976/1977 rund 2.000 Wohnungen leer bei gleichzeitiger starker Nachfrage nach anderen Wohnungstypen, insbesondere nach Einfamilienhäusern⁵⁾.

1) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.30

2) Ebd., S.30

3) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 96

4) S. oben S.199

5) Vgl. Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Ass.Nat.Doc.parl., n° 2525, Annexe n° 5 Aménagement du territoire, 5 octobre 1976, p.5; Cultiaux, Fosse-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 88; Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977) J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1264; Le Monde 22 juin 1977, 20

Zwischen 1968 und 1975 nahm die in den villes nouvelles lebende Bevölkerung insgesamt um 234.627 Personen auf 602.403 Einwohner zu¹⁾. Den stärksten Zuwachs hat mit rund 70.000 Einwohnern das Gebiet des S.C.A. von St. Quentin-en-Yvelines zu verzeichnen, in der Pariser Region folgen Cergy-Pontoise und Melun-Sénart mit 35.000 bzw. 32.000 Neubürgern. In der Provinz hat naturgemäß das Gebiet des S.C.A. am Etang de Berre zusammen mit der Gemeinde Vitrolles mit 29.000 neuen Einwohnern den absolut stärksten Zuwachs zu verzeichnen, während das ensemble urbain und die acht weiteren Gemeinden im Zuständigkeitsbereich des E.P.A. von Le Vaudreuil im gleichen Zeitraum nur etwas mehr als 2.000 Neubürger registrieren können²⁾.

Zur Beurteilung der raumordnerischen Bedeutung der villes nouvelles in ihren dazugehörenden Ballungsgebieten kann der Anteil der in diesen Städten gebauten Wohnungen im Vergleich zur gesamten Agglomeration herangezogen werden. Für die Pariser Region sah der VI. Plan vor, daß ein Viertel der neu zu errichtenden Wohnungen in den villes nouvelles liegen sollte³⁾. In den Jahren 1973 und 1974 beispielsweise gelang es aber nur, 11 % der in der Pariser Region neuerbauten Wohnungen in den villes nouvelles dieser Region fertigzustellen⁴⁾. Betrachtet man dagegen

1) Bilan des villes nouvelles, I S.3

2) Ebd., I S.4 f.

3) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.82; s. auch Programme finalisé, S.14

4) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 96 Tafel 2 bis; 1976 lagen lediglich 10 % der fertiggestellten Wohnungen in den villes nouvelles, Massot, La construction en région d'Ile-de-France, Informations d'Ile-de-France n° 26 (octobre 1977), 30

nur die Außenbezirke der Pariser Region, so stellt sich das Bild etwas günstiger dar. Hier liegt ungefähr ein Drittel der in den Z.A.C. errichteten Wohnungen in den villes nouvelles. In der Provinz haben lediglich die villes nouvelles des rives de l'étang de Berre und Le Vaudreuil einen nennenswerten Anteil an den in den dazugehörigen départements mit öffentlichen Geldern finanzierten Wohnungen; er liegt bei 38% bzw. 63%, während Isle-d'Abeau und Lille-Est mit einem unter 10% liegenden Prozentsatz deutlich abfallen¹⁾.

5.1.1.3. Arbeitsplatzsituation

Nachdem die Wohnungsbautätigkeit in den villes nouvelles erheblich hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, muß der Erfolg der Arbeitsplatzpolitik an den reduzierten Einwohnerzahlen gemessen werden. Während von den vorgesehenen 183 460 Arbeitsplätzen in den neun villes nouvelles zwischen 1971 und 1975 nur etwas mehr als 71 000, das sind 38,74%, tatsächlich geschaffen werden konnten, sieht das Bild etwas günstiger aus, wenn man die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze den 88 538 neu

1) Bilan des villes nouvelles, II. S.4 und eigene Berechnungen

errichteten Wohnungen gegenüberstellt¹⁾. Damit kommen immerhin 0,8 Arbeitsplätze auf eine Wohnung.

Die Situation ist jedoch in den einzelnen villes nouvelles nicht einheitlich. Eine günstige Ausgangssituation für die weitere Entwicklung besitzen Cergy-Pontoise und Evry. In diesen Städten konnte bisher eine Gleichgewichtung zwischen Wohnen und Arbeiten gehalten werden²⁾. Nach detaillierten Untersuchungen auf der Basis zusätzlicher Volkszählungen durch das I.N.S.E.E. arbeitet in Cergy-Pontoise fast jeder zweite Erwerbstätige im Innern der zone d'agglomération nouvelle, was im Vergleich zu anderen villes nouvelles als ein sehr positives Ergebnis gewertet werden kann³⁾. Lille-Est, Le Vaudreuil und vor allem Marne-la-Vallée haben dagegen mit 0,46, 0,44 und 0,36 Arbeitsplätzen pro Wohnung in den nächsten Jahren schwerwiegende Rückstände aufzuholen⁴⁾. In der Pariser Region konnten die Zielvorstellungen hinsichtlich neu zu schaffender Arbeitsplätze insgesamt nur zu 35% ver-

-
- 1) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.26 u.30; bis Ende 1976 lauten die Ergebnisse wie folgt: 104 747 Wohnungen stehen 82 757 Arbeitsplätze gegenüber, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, n° 3131, Annexe n° 19 Urbanisme, Ass.Nat.Doc.parl., 5 octobre 1977, p.79; die bei Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 97 f. angegebenen Zahlen beruhen noch auf Schätzungen des secrétariat général du groupe central des villes nouvelles vor Ende der Laufzeit des VI. Planes
 - 2) In Cergy-Pontoise kommen 1,13 und in Evry 1,27 Arbeitsplätze auf eine Wohnung, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, a.a.O., p.79 und eigene Berechnungen
 - 3) In St.-Quentin-en-Yvelines arbeitet dagegen nur jeder vierte Erwerbstätige im Gebiet der Z.A.N., Loevenbruck/Lucas/Crauk, Morphologie, Informations d'Île-de-France n° 26 (mai 1977), 31; s. auch Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.3; Minister Fourcade J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1372; Le Monde 1er-2 juin 1975,7; Le Monde 8 février 1977, 12
 - 4) Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, a.a.O., p.79 und eigene Berechnungen

verwirklicht werden¹⁾. Dieser Prozentsatz ist nicht Ausdruck eines entsprechenden allgemeinen Rückgangs bei Neuansiedlungen in dieser Region; denn statt der ursprünglich vorgesehenen 50% konnten in den villes nouvelles lediglich 20% der in der Gesamtheit der Pariser Region während der Laufzeit des VI. Planes neu geschaffenen Arbeitsplätze registriert werden²⁾.

Jede der villes nouvelles hat dabei ihre spezifischen Probleme. In Marne-la-Vallée entstand beispielsweise trotz der geplanten Cité-bancaire bis 1975 keine einzige Bürofläche; insgesamt war während des VI. Planes ein Zugang von 100 000 qm vorgesehen³⁾. In Lille-Est lassen sich die Einrichtungen mit hochwertiger Technologie nur zögernd nieder⁴⁾, und am Etang de Berre sind bisher die erwarteten Folgearbeitsplätze ausgeblieben⁵⁾. Hier fehlt es auch in besonderem Maße an Arbeitsplätzen für weib-

1) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.26

2) Bonnefous, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1364; s. auch Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 97 u.99; das Programme finalisé, S.9, sah dagegen nur 38% der neuzuschaffenden Arbeitsplätze für die villes nouvelles vor

3) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.27

4) Programme d'action prioritaire, Bd.3, Lille-Est S.3; Le Monde 22 octobre 1975,28

5) Vgl. Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Ass.Nat.Doc.parl., n° 2525, Annexe n° 5 Aménagement du territoire, 5 octobre 1976, p.20; Durrieu, L'impossible régionalisation, S.148 ff.; Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 68

liche Arbeitnehmer¹⁾. Diese Feststellung gilt für alle villes nouvelles²⁾; die Folge davon ist, daß viele Familien davon abgehalten werden, in eine ville nouvelle zu ziehen, selbst wenn die Ehemänner einen Arbeitsplatz in der ville nouvelle gefunden haben³⁾.

Trotzdem muß anerkannt werden, daß die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze im Vergleich zu den grands ensembles einen echten Fortschritt bedeutet. In den villes nouvelles wurden zum ersten Mal erfolgreiche Anstrengungen unternommen, in Entwicklungsgebieten nicht nur Wohnungen, sondern auch von Anfang an eine ins Gewicht fallende Zahl an Arbeitsplätzen zu errichten.

5.1.1.4. Einrichtungen des Gemeinbedarfs

Die Einrichtungen des Gemeinbedarfs bleiben ebenfalls hinter den Planungen deutlich zurück. Aber auch in diesem Sektor muß sich der Erfolg der Bemühungen an der Zahl der neuerbauten Wohnungen orientieren. Während beispiels-

- 1) Vgl. Rapport sur le projet de loi de finances pour 1977, Ass. Nat. Doc. parl., n° 2525, 5 octobre 1977, p. 20; Programme d'action prioritaire, Bd. 3, Rives de l'étang de Berre S. 7; Fresque du développement économique et démographique dans la région de Fos et de l'étang de Berre, Résumé S. 1; Tableau de bord, Fos Information 1974, 22; Le Monde 5 mars 1975, 30; Fos, cinq ans après, S. 16
- 2) Vgl. Bilan des villes nouvelles, III S. 1; Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 128
- 3) Dies ergab eine in einem großen Unternehmen in Evry durchgeführte Untersuchung, Le Monde 18 mars 1975, 36; zur Tatsache, daß viele der in einer ville nouvelle Beschäftigten außerhalb dieser Städte wohnen s. auch Le Monde 18 février 1975, 31

weise in außerhalb der villes nouvelles liegenden Z.A.C. die zur Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Einrichtungen im allgemeinen nur mit spürbaren Verzögerungen erstellt werden¹⁾, hält zumindest die Errichtung der den Wohnungsbau unmittelbar begleitenden Einrichtungen mit dem Eintreffen der neuen Einwohner Schritt²⁾. Das gilt vornehmlich für den Bau von Schulen der ersten Stufe, von Sportanlagen und kulturellen Einrichtungen³⁾.

Zu Verzögerungen gegenüber den Planungen und dem Bedarf ist es dagegen in einigen Fällen bei den Gesundheits- und Sozialeinrichtungen gekommen. Hervorzuheben ist hierbei, daß in den villes nouvelles der Pariser Region noch 1975 kein einziges Krankenhaus errichtet war⁴⁾.

In der Provinz liegen die Verhältnisse in diesem Bereich etwas günstiger; dort konnten die Mittel für Gesundheitseinrichtungen, gemessen an den Ansätzen des VI. Planes, zu 93% und für Sozialeinrichtungen zu 84% verbraucht werden⁵⁾. Ebenfalls nicht mit dem Bedarf schrittgehalten

- 1) Vgl. Hortus, Les Z.A.C., S.414
- 2) Programme finalisé des villes nouvelles, Compte rendu d'exécution, mai 1975, S.35; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 100; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.4 (für Cergy-Pontoise)
- 3) Vgl. Merlin, a.a.O., 101; Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Ass.Nat.Doc.parl., n° 3131, Annexe n° 19 Urbanisme, 5 octobre 1977, p.76; Programme d'action prioritaire, Bd. 2, Marne-la-Vallée S.6
- 4) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, Débat d'orientation mars 1975, S.6
- 5) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.40 f.; s. auch Merlin, a.a.O., 101

haben die Schuleinrichtungen der Sekundarstufe¹⁾. Einen besonders großen Rückstand weisen hier die villes nouvelles der Pariser Region auf, wo die im VI. Plan veranschlagten Mittel im 1. Zyklus nur zu 27 % und im 2. Zyklus nur zu 34 % ausgeschöpft wurden²⁾.

Besondere Probleme werfen auch die Universitäten auf. Bereits der VI. Plan forderte, daß in der Pariser Region vorgesehene Investitionen im Universitätsbereich mit Vorrang in den villes nouvelles vorzunehmen wären³⁾. Trotzdem gab es bis 1975 keine Universität in einer der villes nouvelles dieser Region⁴⁾. Auch die geplante Verlagerung der Universität Paris VIII, deren Präsident der frühere Direktor des I.A.U.R.P. und engagierte Mitbegründer der Idee der villes nouvelles, Merlin, ist, von Vincennes nach Marne-la-Vallée ist in der Zwischenzeit wieder in Frage gestellt worden⁵⁾. Auf der anderen Seite befinden sich neben der Universität von Lille-Est eine Reihe von Bildungsstätten mit spezieller Ausrichtung in den villes nou-

- 1) Genaue Angaben über die Situation Ende 1976 finden sich im Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Ass.Nat.Doc.parl., n° 3131, Annexe n° 19 Urbanisme, 5 octobre 1977, p.77; s. auch Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 100
- 2) Die Zahlen für die Provinz lauten 73 % bzw. 93 %, Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.39 f.
- 3) VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), S.281; s. auch den entsprechenden Beschluß des C.I.A.T. vom 3. April 1975, wiedergegeben in Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, a.a.O., p.75, und Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.7
- 4) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, Débat d'orientation mars 1975, S.6
- 5) Die Verlagerung wurde im Juni 1976 durch das C.I.A.T. beschlossen, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, a.a.O., p.75 und im Juni 1977 wieder rückgängig gemacht, Le Monde 11 juin 1977, 4

velles, allen voran Cergy-Pontoise mit zwei grandes écoles¹⁾.

Sehr unterschiedlich ist auch bis zum Ende des VI. Planes der Bau von Einkaufszentren verlaufen. Während in St.-Quentin-en-Yvelines die Gesamtfläche der vorgesehenen Zentren mit mehr als 5 000 m² Verkaufsfläche um ein Viertel überstiegen wurde und die Planungen in Evry zu über 90%, am Westufer des Etang de Berre zu 75% und in Cergy-Pontoise zu 68% verwirklicht werden konnten, ist in den übrigen villes nouvelles bis Ende 1975 kein einziges dieser Zentren fertiggestellt worden²⁾.

Die Grundversorgung der in den villes nouvelles lebenden Bevölkerung ist aber auch, ebenso wie bei den öffentlichen Einrichtungen, hinsichtlich dieser privaten Einrichtungen sichergestellt. Deutliche Verzögerungen zeigen sich damit hauptsächlich bei den größeren Einrichtungen, die Versorgungsaufgaben für einen über die villes nouvelles hinausgehenden Bereich haben und diesen Städten ihr eigenes Gepräge geben könnten.

5.1.2. Qualitativer Vergleich mit den grands ensembles

Der Erfolg der Politik der villes nouvelles bemißt sich nicht nur nach der Zahl der neugebauten Wohnungen, der

- 1) S. dazu Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 46 f.; Rapport sur le projet de loi de finances pour 1978, Ass.Nat.Doc.parl., n° 3131, Annexe n° 19 Urbanisme, 5 octobre 1977, p.75
- 2) Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.28; mit anderen Zahlen, die positivere Resultate erkennen ließen, arbeitet dagegen Merlin, a.a.O., 98

geschaffenen Arbeitsplätze und der erstellten Einrichtungen des Gemeinbedarfs, zur Beurteilung der Politik der villes nouvelles gehören gleichermaßen qualitative Aspekte.

Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, ein Urteil über den architektonischen Wert der villes nouvelles abzugeben. Die architektonische Qualität wird von Fachleuten mit Ausnahme einiger Modellvorhaben durchweg als enttäuschend bezeichnet¹⁾, was Merlin vornehmlich mit der Eile erklärt, mit der die villes nouvelles in ihrer ersten Entstehungsphase gebaut werden mußten, damit sie in ihrem Grundsatz nicht mehr in Frage gestellt werden konnten²⁾.

Trotzdem sind nach verschiedenen Untersuchungen aus den Jahren 1974/75 in Evry und Cergy-Pontoise rund 60 % der Neuankömmlinge gegenüber ihren ursprünglichen Erwartungen hinsichtlich der Wohnbedingungen in diesen Städten angenehm überrascht³⁾. Besonders positiv werden die Wohnungen als solche, die umliegende Natur sowie die Einrichtungen des Gemeinbedarfs gewürdigt⁴⁾. Zu den Schwachstellen gehören dagegen der öffentliche Nahverkehr in diesen Städten und die Möglichkeiten, am Ort einen Arbeitsplatz zu finden. Die Unzufriedenheit hinsichtlich der Arbeitsplätze ist

1) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 103; Minister Fourcade J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1372

2) Merlin, a.a.O., 103

3) Bacquet, Les villes nouvelles et l'opinion, Promotions n° 99, 110; S'installer à Cergy, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 19; Minister Fourcade, a.a.O., p.1372

4) Auch der Kongreß der S.C.A. vom 7./8. Oktober 1977 in Isle-d'Abeau erkennt die gute Qualität der Einrichtungen an, Le Monde 12 octobre 1977, 36

hauptsächlich bei Frauen anzutreffen¹⁾.

Das Arbeitsplatzangebot bleibt das Hauptproblem der villes nouvelles. Bisher ist es nicht gelungen, die täglichen Pendlerströme entscheidend zu reduzieren. Während im Landesdurchschnitt nach den Resultaten der Volkszählung von 1975 55% der Erwerbstätigen an ihrem Wohnort beschäftigt sind, müssen im Durchschnitt 64% der in einer ville nouvelle wohnenden Erwerbstätigen einen Arbeitsplatz außerhalb dieser Städte aufsuchen. Immerhin liegen die fünf villes nouvelles der Pariser Region im Durchschnitt der gesamten Region, was gegenüber den grands ensembles eine unbestreitbare Verbesserung darstellt²⁾. Die Situation in den vier Städten der Provinz ist sehr unterschiedlich. In Lille-Est haben sechs von zehn Beschäftigten einen Arbeitsplatz außerhalb der ville nouvelle, während das Verhältnis am Etang de Berre genau umgekehrt ist³⁾. Trotzdem kommt es hier zu starken Pendlerströmen; denn die Mehrzahl der 10 000 in der Industrie- und Hafenzone von Fos Beschäftigten wohnt in einer Entfernung von mehr als 20 km, und mehr als ein Viertel dieser Arbeitnehmer hat einen Anfahrtsweg von mehr als 40 km⁴⁾. Allgemein scheinen die täglichen Pendlerbewegungen eher eine zunehmende Tendenz zu haben⁵⁾.

Von dem den grands ensembles und den Z.U.P. anhaftenden Ruf, fast ausschließlich sozial schwach gestellte Schichten

1) Vgl. Bacquet, Les villes nouvelles et l'opinion, Promotions n° 99, 110 f.; s. auch oben S. 402 f.

2) Bilan des villes nouvelles, III S.10

3) Ebd., III S.11

4) Programme d'action prioritaire, Bd.3, Rives de l'étang de Berre S.7; s. auch Fos, cinq ans après, S.16

5) Bonnefous, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1364

zu beherbergen, bleiben auch die villes nouvelles nicht verschont. Bisher haben diese Städte vornehmlich eine sozial relativ schwache Bevölkerung angezogen¹⁾. In dieser Bevölkerungsstruktur findet der bereits erwähnte äußerst geringe Anteil an frei finanzierten Wohnungen in den villes nouvelles Ausdruck. Entsprechend niedrig ist der Anteil der in der Sozialskala hoch angesiedelten Berufe an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen. In St.Quentin-en-Yvelines und Cergy-Pontoise gehörten nach Erhebungen aus den Jahren 1973 und 1974 10,1 % bzw. 7,1 % der erwerbstätigen Wohnbevölkerung den Berufsgruppen der Selbstständigen, freien Berufe und leitenden Angestellten an, während ihr Anteil für die Gesamtheit der Pariser Region bei 16,1 % liegt²⁾. Trotzdem kann auch hier eine größere Diversifizierung in der Sozialstruktur als in herkömmlichen grands ensembles festgestellt werden³⁾.

Mit der allgemeinen Sozialstruktur korreliert eine unausgegliche Altersstruktur der Bevölkerung. Hier wohnen hauptsächlich junge Familien mit Kleinkindern. Besonders die Altersgruppe der 14-Jährigen und der 25 bis 40-Jährigen ist überdurchschnittlich stark repräsentiert⁴⁾. Abgesehen

-
- 1) Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 128; Äußerungen auf dem S.C.A.-Kongreß von 1977, Le Monde 12 octobre 1977, 36
 - 2) Loevenbruck/Lucas/Crauk, Morphologie, Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 32; nach Angaben im Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.5, lag der Anteil dieser Berufsgruppe Ende 1974 bei insgesamt 9,3 %
 - 3) Minister Fourcade, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.137o
 - 4) Vgl. Bilan des villes nouvelles, I S.6 f.; Besnard-Bernadac, a.a.O., 128; Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 48; Loevenbruck/Lucas/Crauk, a.a.O., 29, für Cergy-Pontoise und St.Quentin-en-Yvelines; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.5, für Cergy-Pontoise

von der Tatsache, daß das Gemeinschaftsleben unter einer solchen einseitigen Altersschichtung leidet¹⁾, müssen die Gemeinschaftseinrichtungen wie Kindergärten und Schulen auf die speziellen Bedürfnisse dieser Altersgruppe abgestimmt sein²⁾. Besondere Anstrengungen - etwa in Form von Mehrzweckeinrichtungen - sind unerläßlich, um diese Einrichtungen den allmählichen Veränderungen in der Altersstruktur, entsprechend den veränderten Bedürfnissen, anzupassen³⁾.

Die Vermischung der verschiedenen sozialen Schichten in einem einzigen Wohnungsbauprogramm ist nur selten gelungen⁴⁾. Ein Gebiet, in dem, wie in Cergy-Pontoise, nebeneinander die aus den Barackensiedlungen von Argenteuil umgesiedelten Personen und die Studenten einer grande école wohnen, bleibt daher die Ausnahme⁵⁾.

Gemessen an den Absichten ist der Anteil der Einfamilienhäuser an dem Gesamtwohnungsbauprogramm zu gering. Zwischen 1973 und 1976 wurden jährlich nur 3.400 Eigenheime gebaut, was einem Anteil von 31 % entspricht; im ganzen Land überstieg dagegen 1976 zum ersten Mal seit dem 2. Weltkrieg die Zahl der neuerbauten Eigenheime die der in Mehrfamilienhäusern gebauten Wohnungen. Für die Jahre 1978 bis 1980 ist daher ein besonderes Programm zur Förderung des Einfamilienhauses in den villes nouvelles der Pariser

1) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 33

2) Vgl. Cotten, Problèmes administratifs et financiers, M.T.P. 22 février 1969, 37

3) Vgl. Merlin, a.a.O., 48

4) Vgl. Chatin, 9 villes nouvelles, S.30; Le Monde 18 février 1975, 31, für St.Quentin-en-Yvelines

5) Vgl. dazu Le Monde 1^{er}-2 juin 1975, 7

Region eingeleitet worden¹⁾. Relativ positiv ist dagegen die Begründung von Eigentum in den villes nouvelles verlaufen. Mit 49,9 % erreichen die villes nouvelles fast den Landesdurchschnitt von 51,2 % an Wohnungen, deren Besitzer auch gleichzeitig Eigentümer sind²⁾. Noch günstiger stellt sich die Lage in der Pariser Region dar, wo 52 % der Wohnungen in den villes nouvelles, gegenüber durchschnittlich 40,7 % in dieser Region, vom Eigentümer bewohnt werden³⁾.

Insgesamt muß daher festgestellt werden, daß die neun im Bau befindlichen villes nouvelles in ihrer Gesamtentwicklung wesentlich hinter den Zielvorstellungen zurückgeblieben sind, deren Verwirklichung zur Erfüllung ihrer raumordnerischen Aufgabe unabdingbar gewesen wäre. Zu den positiven Resultaten zählt, daß es in den villes nouvelles zum ersten Mal in Frankreich gelungen ist, größere städtebauliche Entwicklungsvorhaben, in denen gleichzeitig die Schaffung von Wohnungen, Arbeitsplätzen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs vorgesehen sind, als in sich geschlossene Projekte durchzuführen und dabei zwischen den einzelnen Maßnahmen eine im Großen und Ganzen zufriedenstellende interne Abstimmung zu erreichen.

- 1) Dazu Minister Fourcade, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1373
- 2) Bilan des villes nouvelles, II S.6
- 3) Ebd., II S.5

5.2. Ursachen für die Verzögerungen

Für die Rückstände bei der Entwicklung der villes nouvelles gibt es eine Reihe von Gründen. Sowohl externe Faktoren als auch strukturelle Gegebenheiten haben verhindert, daß die villes nouvelles rund zehn Jahre nach dem Beginn ihrer Errichtung einen zufriedenstellenderen Entwicklungsstand erreicht haben und die ihnen zugedachte Rolle besser ausfüllen können.

5.2.1. Externe Faktoren

Großen Einfluß auf das Wachsen der villes nouvelles haben die veränderten demographischen Gegebenheiten. Die villes nouvelles waren zu einer Zeit konzipiert worden, zu der Frankreich und insbesondere die großen städtischen Ballungszentren ein rasches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen hatten. Die Entwicklung verlief seither weit weniger stürmisch. Besonders deutlich ist der Rückgang der Wachstumsraten in der Pariser Region. Das S.D.A.U.R.P. war in seiner Ausgangsfassung von 1965 noch von einer Bevölkerungszahl von 14 Mio. Einwohnern ausgegangen; 1975 mußten die Zahlen, nach Bekanntwerden der Ergebnisse der Volkszählung, deutlich nach unten korrigiert werden. Gegenüber der nach der vorangegangenen Entwicklung zu erwartenden Bevölkerungszahl der Pariser Region bedeutet das Ist-Ergebnis von 1975 einen Rückgang von über 400.000 Personen¹⁾. Diese Veränderungen haben natürlich spürbare Auswirkungen auf das Wachstum der villes nou-

1) S. oben S. 21

velles, die die Bevölkerungszunahme in den Ballungszentren zu einem großen Teil absorbieren sollen¹⁾.

Unabhängig von den veränderten demographischen Gegebenheiten müssen bereits die ursprünglichen Zielvorstellungen als zu ehrgeizig betrachtet werden²⁾. Das gilt vor allem für den Wohnungsbau. Während in den britischen New Towns jährlich 1.000 Wohnungen gebaut wurden, wollte man in jeder ville nouvelle jährlich 5.000 Wohnungen fertigstellen, was kaum realistisch genannt werden kann³⁾.

Eine zweite nicht vorhersehbare Entwicklung hat die villes nouvelles in Gestalt des Konjunkturerinbruchs getroffen, von dem auch Frankreich nicht verschont geblieben ist⁴⁾. Die Entwicklung wirkt sich bei der geplanten Schaffung neuer Arbeitsplätze in den villes nouvelles besonders gravierend aus. Der Rückgang wird an einigen Zahlen deutlich: während beispielsweise der prozentuale Anteil der villes nouvelles an den für den Neubau von Bürogebäuden in der Pariser Region erteilten agréments 1974 und 1975 konstant geblieben ist, ging deren absolute Zahl von 859.000 auf 563.000 m² zurück⁵⁾. Die gleiche Entwicklung zeigt sich bei der Gesamtfläche der genehmigten Industrieanlagen. Sie ging in den villes nouvelles

- 1) Zu dem Zusammenhang zwischen der veränderten Bevölkerungsentwicklung und der Größe der villes nouvelles s. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm., 2 juin 1977, p.1324
- 2) Vgl. Le Monde 9 décembre 1975, 14
- 3) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 97
- 4) Vgl. Cour des Comptes, a.a.O., p.1321; Le Vaudreuil, M.T.P. 14 février 1976, 53; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.3; ebd., Bd.3, Isle-d'Abeau, S.3
- 5) Gleizer/Dupasquier, Les agréments accordés, Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 18

der Pariser Region von 258.000 m² (1974) auf 110.000 m² (1975) und 127.000 m² (1976) zurück; gleichzeitig sank die genehmigte Gesamtfläche in dieser Region von 920.000 auf 495.000 und 713.000 m² 1). Nachdem bis 1973 die Zahl der jährlich in den neun villes nouvelles geschaffenen Arbeitsplätze stetig zunahm und zum Schluß 14.600 erreichte, kamen 1974 nur noch 11.050, 1975 10.650 und 1976 11.357 neue Arbeitsplätze in den villes nouvelles hinzu²⁾.

Von dem konjunkturbedingten Rückgang des Wohnungsbaus sind die villes nouvelles ebenfalls betroffen. In den villes nouvelles der Pariser Region wurden 1974 noch 11.700 Wohnungen fertiggestellt, 1975 und 1976 ging die Zahl der Fertigstellungen auf 10.800 bzw. 7.600 Einheiten zurück³⁾.

5.2.2. Lokale Gegebenheiten

Der Rückgang der Wohnungsbautätigkeit hat in einzelnen villes nouvelles jedoch auch lokalpolitische Gründe. Die Bürgermeister der Gemeinden der ville nouvelle Marne-la-Vallée und der Gemeinden, die zum S.I.V.O.M. am Etang de Berre gehören, haben es nämlich zeitweilig verstanden, die ihnen verbliebene und nicht an übergeordnete Gemeindeverbände übertragene Zuständigkeit zur Erteilung von Bau-

- 1) Bilan des villes nouvelles, X S.2; vgl. auch Gleizer/Dupasquier, Les agréments accordés, Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 29 u. 24
- 2) Die Zahlen lassen die rives de l'étang de Berre wegen der überdurchschnittlich hohen Schaffung von Arbeitsplätzen bei der S.O.L.M.E.R. in den Jahren 1971-1974 außer Betracht, Bilan des villes nouvelles, III S.7 und eigene Berechnungen
- 3) Massot, La construction en région d'Ile-de-France, Informations d'Ile-de-France n° 28 (octobre 1977), 30

genehmigungen als politisches Druckmittel zu verwenden. Wegen der Absicht der Regierung, schon, von Paris aus gesehen, vor Marne-la-Vallée auf der Autobahn A 4 (Paris-Metz-Strasbourg) Zahlstellen einzurichten, erteilten die Bürgermeister der betroffenen Gemeinden so lange keine Baugenehmigungen in der ville nouvelle, bis die Regierung ihre ursprüngliche Absicht aufgab und Zahlstellen erst hinter der ville nouvelle einrichten ließ. Folge dieser Politik der Gemeinden war, daß 1975 nur noch 624 Wohnungen gegenüber mehr als 2.000 Wohnungen im Vorjahr finanziert werden konnten¹⁾. Dem zuständigen E.P.A. sind auf diese Weise Einnahmeverluste von schätzungsweise mehr als 20 Mio. Frs. entstanden²⁾.

Am Etang de Berre versuchten die linksorientierten Gemeinden, die sich weigerten, sich nach einem der in der loi Boscher angebotenen Modelle zusammenzuschließen, trotzdem die entsprechenden finanziellen Vergünstigungen vom Staat zu erhalten. Dieser verweigerte die Gleichstellung mit den Gemeindeverbänden nach der loi Boscher, um seinerseits auf die Gemeinden Druck auszuüben, sich in einem S.C.A. zusammenzuschließen. Während des Jahres 1972 wurden daher die Erteilung von Baugenehmigungen und der Bau von kommunalen Einrichtungen abgelehnt, die eine Erhöhung der Gemeindesteuern zur Folge haben könnten³⁾. Da

- 1) Programme d'action prioritaire, Bd.2, Marne-la-Vallée, S.5
- 2) Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1321
- 3) Vgl. Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.399; Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 74

die Gemeinden des S.I.V.O.M. rund ein Drittel des Bevölkerungswachstums in Fos-Etang de Berre aufnehmen sollten, war die Entwicklung in diesem Gebiet dadurch ernsthaft gefährdet. Der Staat sah sich daher gezwungen, diesen Gemeinden eine Reihe von Zugeständnissen zu machen, um ihren Widerstand zu beenden¹⁾.

Schwierigkeiten gab es in Fos-Etang de Berre auch mit der der Regierung nahestehenden Gemeinde Fos. Da sie im Zentrum bedeutender Luftverschmutzung liegt²⁾, sollte sie ursprünglich keine Neubaugebiete erhalten; sie konnte bei der Regierung jedoch durchsetzen, daß ihre Bevölkerung bis 1985 auf 24.000 Einwohner mit einer Option auf weitere 12.000 Einwohner anwachsen kann³⁾. Insgesamt wird die städtebäuliche Entwicklung im Bereich Fos-Etang de Berre durch die schwierige lokalpolitische Situation äußerst belastet. Dadurch kommt es nicht nur zu Verzögerungen, sondern auch, wegen der Bevorzugung der der Regierung nahestehenden Gemeinden, zu sonstigen städtebaulichen Fehlentwicklungen, die ein einheitliches Konzept nicht erkennen lassen⁴⁾.

Den Entwicklungsrückstand, der im Vergleich zu den anderen villes nouvelles der Pariser Region noch größer ist, verdankt Melun-Sénart den sich lange hinziehenden

- 1) Zu den Einzelheiten s. Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.402
- 2) Vgl. Le Monde 5 mars 1975, 30
- 3) Vgl. Vieille, a.a.O., S.400; Durrieu, L'impossible régionalisation, S.137
- 4) Vgl. die in Le Monde 5 octobre 1976, 39, wiedergegebenen Äußerungen auf einem Kolloquium der sozialistischen Partei in Evry über die villes nouvelles

Ungewißheiten über den genauen Platz dieser ville nouvelle¹⁾. Diese ville nouvelle (früher Tigery-Lieusaint) war nämlich ursprünglich in einiger Entfernung von der Stadt Melun vorgesehen und sollte von ihr getrennt liegen. Der Intervention des der Regierung nahestehenden Bürgermeisters von Melun ist es zu verdanken, daß die ville nouvelle nunmehr unmittelbar an Melun angrenzt, das auf diese Weise auf die Planung und Errichtung von Melun-Sénart direkten Einfluß nehmen kann²⁾.

Wie wichtig für die Entwicklung einer ville nouvelle die Einstellung der dazugehörigen "Mutterstadt" ist, zeigen in entgegengesetzter Weise Isle-d'Abeau und Lille-Est. Während Lille-Est die volle Unterstützung von Lille und seiner communauté urbaine erfhrt³⁾ und infolgedessen vergleichsweise günstige Ergebnisse bei der Verwirklichung der Planungen aufzuweisen hat⁴⁾, sieht sich Isle-d'Abeau der angesprochenen betonten Zurückhaltung seitens der Stadt Lyon und ihrer communauté urbaine gegenber⁵⁾. Diese Haltung der verantwortlichen Kreise in

-
- 1) Mit 28,7 % der Realisierung der Planungen im Bereich des Wohnungsbaus bildet Melun-Sénart das Schlußlicht aller villes nouvelles, Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.30; vgl. auch Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n 4286-4288 (3 mai 1976), 97
 - 2) Zur Verlagerung von Melun-Sénart s. Riboud, Les facteurs antagonistes, R.P.P. n 824 (septembre 1971) 68 f.; Merlin, a.a.O., 70
 - 3) Vgl. dazu oben S.102 u. 141
 - 4) Während des VI. Planes konnten beispielsweise 99 % der vorgesehenen Wohnungsbaumittel verausgabt werden, Programme d'action prioritaire, Bd.1, S.36
 - 5) Vgl. dazu Melendres-Subirats/Lentin, La planification urbaine face au marché du logement: trois projets de villes nouvelles en France, Sociologie du travail 1970, 441; Bodiguel/Souchon, Villes nouvelles, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.5 (1972), S.462; Le Monde 14 octobre 1970, 18; Le Monde 30 janvier 1975, 29; s. auch schon oben S.207

Lyon erweist sich für eine gezielte Förderung der Entwicklung von Isle-d'Abeau auf den Gebieten Stadt-, Wirtschafts- und Verkehrsplanung als hinderlich. Als Beispiel kann hier die große Industriezone gelten, die im Bereich von Bron, des früheren Flughafens von Lyon, eine ernsthafte Konkurrenz für die Gewerbegebiete von Isle-d'Abeau darstellt¹⁾.

5.2.3. Mangelnde Beachtung des Vorrangs der villes nouvelles

Trotz der veränderten wirtschaftlichen und demographischen Gegebenheiten wäre es möglich gewesen, durch eine gezielte Konzentrierung des vorhandenen Entwicklungspotentials auf die neun im Bau befindlichen villes nouvelles deren Wachstum zu beschleunigen und somit sicherzustellen, daß diese Städte ihre raumordnerische Funktion auch tatsächlich ausüben können. Die französische Regierung und die von ihr abhängigen Institutionen haben es, trotz wiederholter Bekräftigung der den villes nouvelles zustehenden Priorität, in ihren Planungen und in ihrem Handeln in vielen Bereichen an der erforderlichen vorrangigen Förderung der villes nouvelles fehlen lassen. Durch diese Politik ist die Entwicklung der villes nouvelles bisher am nachhaltigsten beeinträchtigt worden.

Der französischen Regierung steht grundsätzlich ein reichhaltiges Instrumentarium zur Förderung der villes nouvelles zur Verfügung; es ist jedoch selten konsequent ge-

1) Diese Ansicht äußerte der damalige Generalsekretär des E.P.A. von Isle-d'Abeau B. Centlivre in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 5. Juni 1975

nutzt worden.

5.2.3.1. Im bauplanungsrechtlichen Bereich

Nachdem man sich durch die Einsetzung der missions d'études für eine Kanalisierung des Wachstums der Ballungsgebiete in den villes nouvelles entschieden hatte, wäre es erforderlich gewesen, in diesen Ballungsgebieten entsprechende bauplanungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen und Entwicklungsvorhaben auf die villes nouvelles zu beschränken. Daß eine Bebauung in anderen Gebieten nicht verhindert werden konnte, lag nicht nur an der dargestellten mangelnden Eignung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums, sondern entscheidend auch an dem mangelnden Vorrang, mit dem die Aufstellung insbesondere der großräumigen Bauleitpläne (S.D.A.U.R.P., S.D.A.U.) betrieben wurde¹⁾. Dieser Mangel ist in erster Linie dem Staat anzulasten, da er über seine Behörden sowohl nach art. R.141-2 C.urb. das Verfahren zur Ausarbeitung des S.D.A.U. für die gesamte Pariser Region als auch das Verfahren zur Aufstellung der einzelnen S.D.A.U. kontrolliert²⁾.

Das Ergebnis einer solchen Haltung der staatlichen Behörden ist, daß die Gemeinden, die im großen Ring der Pariser Region ("grande couronne") außerhalb der villes nouvelles liegen, zwischen 1968 und 1975 weiterhin ein überdurchschnittliches Wachstum zu verzeichnen haben³⁾.

1) S. oben S. 255

2) S. oben S. 251 ff.

3) vgl. Les villes nouvelles de la région d'Ile-de-France, M.T.P. 31 juillet 1976, 37

Diese außerhalb der villes nouvelles liegenden Projekte behindern die Entwicklung dieser Städte teilweise erheblich. So stellte die Cour des Comptes in ihrem Bericht für das Jahr 1972 heraus, daß die Z.A.C. von Grigny-II mit 5.835 geplanten Wohnungen und die Z.A.C. von Chanteloup-les-Vignes mit 4.200 projektierten Wohnungen, die ohne Zusammenhang mit den villes nouvelles von Evry bzw. Cergy-Pontoise unmittelbar an deren Rand festgelegt wurden, die Entwicklung dieser beiden villes nouvelles gefährden¹⁾. Insgesamt wurden zwischen 1971 und 1973 in den villes nouvelles nur 30 der insgesamt 138 in der Pariser Region liegenden Z.A.C. eingerichtet; sie haben allerdings insgesamt eine Kapazität von 67.000 gegenüber 170.000 Wohnungen²⁾.

Aber auch im Umkreis anderer, außerhalb der Pariser Region liegender villes nouvelles entstehen Konkurrenzprojekte, die sich ohne Zusammenhang mit den villes nouvelles entwickeln. Dies gilt vor allem für den Bereich Fos-Etang de Berre, wo, neben den schon von vornherein nur wenig kohärenten offiziellen Vorhaben, zusätzlich noch eine nicht unbedeutende Zahl unkontrollierter privater Projekte durchgeführt wird³⁾. Diese Erscheinungen

- 1) Cour des Comptes, Rapport au Président de la République, (1973), S.99
- 2) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 97
- 3) Solche "wilde" Vorhaben entstehen beispielsweise an der Côte Bleue und im Gebiet St.Martin-de-Crau, wo bis 1985 2.000 (Côte Bleue) bzw. 1.300 bis 4.000 neue Wohnungen (St.Martin) erwartet werden, obwohl dies in den Bauleitplänen nicht vorgesehen war, Fresque du développement économique et démographique dans la région de Fos et de l'étang de Berre, Anhang Tafel 8-1; vgl. auch Durrieu, L'impossible régionalisation, S.137

sind Folge einer Haltung der Regierung, die die städtebauliche Infrastruktur in der Folge der Industriean siedlung am Golf von Fos hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückstehen läßt¹⁾.

5.2.3.2. Bei der Beeinflussung von Ansiedlungsent scheidungen

Auch hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen werden die vorhandenen Steuerungsmechanismen zur Förderung der villes nouvelles nicht hinreichend genutzt. Bisher wurde die Gewährung von Finanzhilfen zur Subventionierung von arbeitsplatzschaffenden Investitionen in den villes nouvelles nicht gezielt eingesetzt; sie sind im Gegenteil hiervon regelrecht ausgeschlossen, was im besonderen Maße für Le Vaudreuil gilt, das angesichts einer geringen natürlichen Entwicklungsdynamik vor ernsthaften Problemen steht²⁾.

Selbst in der Pariser Region, wo mit dem agrément ein direktes Lenkungsinstrument zur Verfügung steht, sind die villes nouvelles einer zu großen Konkurrenz anderer Projekte ausgesetzt. Trotz einer beachtlichen Gesamtfläche

- 1) Vgl. Bleitrach/Chenu, Fos-sur-Mer, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.205; Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 75; Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.399; Cultiaux, Fos-Etang de Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 89
- 2) Zum Ausschluß von Le Vaudreuil von dieser Art der Förderung s. oben S. 354

an erschlossenen Gewerbegebieten¹⁾, ist der relative Anteil an den in der Pariser Region insgesamt geschaffenen Gewerbegebieten zu gering. Von 2 000 ha in den zwischen 1971 und 1973 gegründeten Gewerbegebieten lagen nur rund 500 ha und von 2 500 ha erschlossenen und zum Verkauf anstehenden Gewerbegebieten 1974 nur 800 ha in den villes nouvelles²⁾. Gemessen an der Gesamtzahl der für industrielle Zwecke in der Pariser Region genehmigten Flächen ist der Anteil der villes nouvelles ebenfalls zu niedrig. Während bis einschließlich 1975 jeweils mehr als 20% mit einer Spitze von 29% in 1974 auf die villes nouvelles entfielen, sank dieser Prozentsatz 1976 auf 18%³⁾.

Der relativ hohe Anteil der villes nouvelles an den für Büroflächen in der Pariser Region erteilten agréments täuscht, weil hier überdurchschnittlich viele Büroetagen gebaut werden, ohne daß ein Käufer zum Zeitpunkt ihrer Fertigstellung schon gefunden wäre (sog. "bureaux en blanc")⁴⁾. Auch in diesem Bereich stellen außerhalb der villes nouvelles liegende neuerbaute Büroviertel, insbesondere im Bereich der Bahnhöfe in Paris, eine spürbare

-
- 1) 1976 waren insgesamt 1394 ha Gewerbegebiete erschlossen, Les villes nouvelles de la région d'Ile-de-France, M.T.P. 31 juillet 1976, 37 ff.
 - 2) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 99
 - 3) Bilan des villes nouvelles, X S.2; s. auch Préfet Lanier, De la tenacité pour éviter l'incohérence, Le Monde 7 juin 1977, 17
 - 4) 1974 waren von insgesamt 248 000 m² neuerbauter Büroetagen nur 67 000 m², 1975 von 163 000 m² nur 64 000 m² auch tatsächlich genutzt, Gleizer/Dupasquier, Les agréments accordés, Informations d'Ile de France n° 26 (mai 1977, 18; ein etwas günstigerer Anteil tatsächlich genutzter Flächen ergibt sich nach Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 122; s. auch La politique des zones industrielles et la décentralisation des bureaux en région parisienne, M.T.P. 2 décembre 1972, 48; Merlin, a.a.O., 99

Konkurrenz für diese Städte dar¹⁾. Das Ausbleiben der Arbeitsplätze im Tertiärbereich birgt insofern weitergehende Gefahren in sich, als gut dotierte Arbeitsplätze vornehmlich diesem Bereich entstammen und damit die Sozialstruktur in den villes nouvelles negativ beeinflußt wird²⁾.

Besonders schwer wiegen die Versäumnisse des Staates bei der Verwendung des agrément zu einer zielgerichteten Förderung der villes nouvelles, wenn man berücksichtigt, daß öffentliche Arbeitgeber im Vergleich zum privaten Sektor zu einem noch geringeren Prozentsatz in den villes nouvelles der Pariser Region vertreten sind. Während 1975 30,6% der Büroflächen privater Unternehmen in den villes nouvelles genehmigt wurden, beträgt der Anteil der dem öffentlichen Bereich zuzurechnenden Vorhaben nur 22,2%³⁾. Ganz allgemein erfolgt die Verlagerung öffentlicher Dienststellen in die villes nouvelles nur in einem vollkommen unzureichenden Umfang, obwohl dem Staat damit ein besonders wirkungsvolles Instrument zur Förderung der villes nouvelles zur Verfügung steht⁴⁾. Hier müßte der Staat selbst ein Beispiel geben und auf

- 1) Vgl. Viot, Problèmes d'avenir des villes nouvelles, in: Expérience française, S.20; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Evry S.5
- 2) Vgl. zu diesen Zusammenhängen Besnard-Bernadac, Logement et villes nouvelles, B.I.R.P. n° 8 (décembre 1972), 23
- 3) Gleizer/Dupasquier, Les agréments accordés, Informations d'Ile-de-France n° 26 (mai 1977), 18
- 4) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 104; Programme finalisé des villes nouvelles, Compte rendu d'exécution mai 1975, S.32

diese Weise die Glaubwürdigkeit der villes nouvelles verstärken¹⁾. Solange das nicht geschieht, ist kaum zu erwarten, daß der private Sektor den villes nouvelles die erforderliche Aufmerksamkeit entgegenbringt und sich entsprechend engagiert.

5.2.3.3. Bei einzelnen Ministerien

Der den villes nouvelles theoretisch eingeräumte Vorrang wird von den einzelnen Ministerien nicht im gleichen Maße auch tatsächlich respektiert. Als nachteilig hat sich dabei erwiesen, daß nicht alle in den villes nouvelles benötigten Einrichtungen in den Prioritätsprogrammen des VI. und VII. Planes enthalten sind²⁾. Im Großen und Ganzen hat sich nämlich die einheitliche Mittelplanung in diesen Programmen bewährt. Aufgetretene Verzögerungen im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, der Abfallbeseitigung und der Fernsprechversorgung sind zumindest mit auf die fehlende Programmierung der entsprechenden Mittel im programme finalisé zurückzuführen³⁾. Oberhaupt scheint das Postministerium die villes nouvelles wie alle anderen Neubaugebiete zu behandeln, ohne ihnen irgendeinen Vorrang einzuräumen. Postalische Einrichtungen werden erst dann geschaffen, wenn eine ausreichende Benutzerzahl ihre Renta-

- 1) Eine Verlagerung staatlicher Dienststellen in die villes nouvelles wünschen Minister Chalandon, J.O. Déb.Sén., séance du 15 décembre 1970, p.2845; Cours des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.99
- 2) S. dazu oben S. 240
- 3) So die Ansicht einer Arbeitsgruppe beim district de la région parisienne, wiedergegeben in Le Monde 9 décembre 1975, 14

bilität gewährleistet¹⁾. Aber auch Ministerien, deren für die villes nouvelles vorgesehene Haushaltsmittel im programme finalisé mitberücksichtigt waren, stuften diese Vorhaben nicht immer auch tatsächlich als vorrangig ein. Das gilt in besonderem Maße für die ministères de la Santé publique und de l'Education²⁾.

5.2.4. Mängel in den Verwaltungsstrukturen

Unvermeidliche Verzögerungen mußten auch deshalb auftreten, weil die Verwaltungsstrukturen in weiten Bereichen zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben zumindest in der Anfangsphase nicht geeignet waren³⁾. Das gesamte Verfahren der Planung und Realisierung der villes nouvelles ist von Empirismus und Improvisation gekennzeichnet⁴⁾. Die vorhandenen Strukturen sowohl auf der Ebene der Gemeinden als auch bei den übergeordneten Instanzen mußten erst allmählich den Erfordernissen einer Entwicklungsmaßnahme in der Größenordnung der villes nouvelles angepaßt werden. Dieser Prozeß dauerte vor allem auf Seiten der Gemeinden erheblich zu lange, ohne daß die Gemeinden dafür verant-

- 1) Diese Angaben machte der für die Planung postalischer Einrichtungen in Neubaugebieten zuständige Beamte des Postministeriums in einem Gespräch mit dem Verfasser vom 3. Juni 1975
- 2) Vgl. Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 104
- 3) Drago, in: Vorwort zu Brissy, Les villes nouvelles, S.11: les "moyens administratifs... n'étaient pas tous adaptés au but recherché"; s. auch Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 84
- 4) Vgl. dazu Brissy, a.a.O., S. 130 ff.

wortlich zu machen wären¹⁾. Vielmehr trifft hier die Schuld den Staat, der es versäumte, rechtzeitig die gesetzlichen Voraussetzungen für eine zweckmäßige Gruppierung der Gemeinden zu schaffen. Entweder wurden erforderliche Ausführungsdekrete wie im Falle der gesetzlich vorgesehenen secteurs de communes nicht erlassen²⁾ oder das Verfahren zur Schaffung gänzlich neuer Institutionen nahm zuviel Zeit in Anspruch. Nachdem die Idee der villes nouvelles seit 1965 ernsthaft diskutiert worden war, dauerte es bis 1970, bis die loi Boscher in Kraft treten konnte, und weitere ein bis anderthalb Jahre, bis die ersten unerläßlichen Ausführungsdekrete vorlagen³⁾. Auf diese Weise konnten erst sieben bis acht Jahre nach den ersten Planungen und drei bis sieben Jahre nach Beginn der Tätigkeit der M.E.A.V.N. die Gemeindeverbände geschaffen werden, die als Rechtsträger der Mehrzahl der durchzuführenden Arbeiten dringend benötigt wurden⁴⁾.

- 1) Die Zeitdauer bis zur Gründung der Gemeindeverbände wird kritisiert von Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc. adm. 2 juillet 1977, p.1321; Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 120; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 79; Albertini, Une ville en gestation, A.J.D.A. 1976, 348; Programme d'action prioritaire, Bd.3, Le Vaudreuil S.3; Programme d'action prioritaire, Bd.2, Melun-Sénart S.3; ebenso die Arbeitsgruppe beim district de la région parisienne, Le Monde 9 décembre 1975, 14;
- 2) S. dazu oben S.130
- 3) S. dazu oben S.131
- 4) Die Zeitspanne zwischen der Einsetzung einer M.E.A.V.N. und der Gründung eines Gemeindeverbandes war mit drei Jahren in rives de l'étang de Berre am kürzesten und mit fast 7 1/2 Jahren in Evry am längsten, s. Bilan des villes nouvelles, I S.1

Diese Arbeiten wurden, angesichts der drängenden Probleme, trotzdem schon vorher in Angriff genommen. Man mußte sich dabei von Fall zu Fall mit Behelfskonstruktionen begnügen, um den Maßnahmen eine juristische Basis geben zu können. Es liegt auf der Hand, daß bei einem solchen Vorgehen Reibungsverluste auftraten, die bei rechtzeitiger Schaffung der erforderlichen Institutionen hätten vermieden werden können.

Einen ungeeigneten Status, der die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erschwerte, hatten anfangs auch die einzelnen Entwicklungsträger. Sie waren mit durchschnittlich drei Jahren ebenfalls zu lange tätig, bis sie von rechtsfähigen Organismen abgelöst wurden¹⁾.

Damit war die Entstehung der villes nouvelles lange Jahre juristisch nicht richtig abgesichert. Es ist daher zutreffend, wenn behauptet wird, daß die Existenz der villes nouvelles ihrem Status vorausging²⁾. Brissy erklärt dieses Vorgehen damit, daß die villes nouvelles nach den Vorstellungen der Regierung zuerst ihre Bestätigung in der Realität finden und technisch glaubwürdig werden sollten, bevor sie für mündig erklärt und ihre Verwaltung den Kommunalvertretern übergeben werden konnten³⁾.

Ein weiterer Hemmschuh in den Verwaltungsstrukturen ist in der Vielzahl der Behörden und Organismen zu sehen, die mit der Planung und Realisierung der villes nouvelles

1) In Lille-Est wurde sofort ein E.P.A. gegründet, während in Melun-Sénart die M.E.A.V.N. am 12.6.1969 eingerichtet und das E.P.A. erst am 15.10.1973 gegründet wurde, s. Bilan des villes nouvelles, I S.1

2) Homont, J.C1.A. fasc.125-1, n° 247

3) Les villes nouvelles, S.130 f.

auf den verschiedenen Ebenen des staatlichen und kommunalen Verwaltungsapparates befaßt sind¹⁾. Auf der Stufe der Zentralverwaltung ist eine Vielzahl von Ministerien, Staatssekretariaten und Organismen mit besonderen Zuständigkeiten betroffen. Die Koordinierungsaufgabe wird dadurch zu einer Dauerbeschäftigung der zuständigen Behörden. Hiermit sind u.a. groupe central des villes nouvelles, fonds de développement économique et social und groupe interministériel foncier befaßt²⁾. Bei jeder ville nouvelle sind neben den Gebietskörperschaften und den Entwicklungsträgern die verschiedenen dezentralisierten staatlichen Behörden tätig. Nicht immer verläuft ihre Zusammenarbeit reibungslos³⁾.

Besondere Ausmaße hat die Zersplitterung der Verwaltungsorganisation im Gebiet Fos-Etang de Berre angenommen. Hier arbeiten neben den auch in den anderen villes nouvelles tätigen Organismen auf lokaler Ebene die mission interministérielle pour l'aménagement de la région de Fos-Etang-de-Berre (M.I.A.F.E.B.)⁴⁾ und als ihr Pendant auf der Zentralebene, ebenfalls neben den allgemein zuständigen Behörden, die groupe central de Fos (G.C.F.), die sich aus örtlichen Beamten und Vertretern verschiedener Ministerien zusammensetzt⁵⁾. Damit besteht in diesem Gebiet ein Wirrwarr von Zuständigkeiten, der eine in sich geschlossene und zügige Entwicklung in dieser Region, die bereits besonderen Gefährdungen durch

1) Vgl. Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 84

2) S. dazu oben S. 230 u. 291 f.

3) S. oben S. 206

4) S. dazu oben S. 181

5) Vgl. Cultiaux, Fos-Etang-de-Berre, N.E.D. n° 4164-4166 (19 février 1975), 49

externe Einflüsse ausgesetzt ist, noch zusätzlich erschwert¹⁾.

Trotz erheblicher Verbesserungen im Verfahrensablauf, die insbesondere eine Stärkung der Stellung der Departements- und Regionspräfekten gebracht haben, bleibt das Verfahren bei der Durchführung der einzelnen Maßnahmen in den villes nouvelles weiterhin zu komplex²⁾. Gegenüber den Abläufen in den grands ensembles und den Z.U.P. sind lediglich Korrekturen in Randbereichen erfolgt; an den Grundstrukturen hat sich nichts geändert. Nach wie vor müssen zu viele Unterlagen erstellt werden, die auf eigenen Dienstwegen unterschiedlichen Entscheidungsträgern vorgelegt werden müssen, und nach wie vor gibt es wie z.B. beim Kauf von Grundstücken, bei der Herstellung von Erschließungsanlagen und öffentlichen Einrichtungen zu viele unterschiedliche Finanzierungsarten mit eigenen Verfahrensregeln³⁾. Auch daraus resultieren einige Erschwernisse und Verzögerungen bei der Entwicklung der villes nouvelles.

- 1) Zur Zersplitterung der Verwaltungsorganisation und der daraus entstehenden Inkohärenz des Verwaltungshandelns s. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1262; Durrieu, L'impossible régionalisation, S.135 f.; Robert, L'opération Fos, Urbanisme n° 144 (1974), 73 f.; Le Monde 31 mars 1973, 33
- 2) Die mangelnde Eignung der einschlägigen Vorschriften wird beispielsweise von Cergy-Pontoise und Isle-d'Abeau moniert, Programme d'action prioritaire, Bd.2, Cergy-Pontoise S.7; ebd., Bd.3, Isle-d'Abeau S.2
- 3) Vgl. Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.6: *"Il n'est pas raisonnable d'espérer réaliser une ville nouvelle si chaque programme de construction exige la quête préalable, au niveau local, de 20 subventions, de 30 emprunts et de divers financements complémentaires, relevant d'administrations et d'organismes différents."*

5.2.5. Unausgewogene Verteilung der finanziellen Lasten

Trotz der Tatsache, daß der Staat seit 1965 bedeutende Summen für die Planung und den Bau der villes nouvelles aufgewendet hat¹⁾, ist die Aufteilung der durch diese Maßnahmen veranlaßten finanziellen Belastungen zwischen den verschiedenen öffentlichen Körperschaften unausgewogen. Die relativ größten Anstrengungen werden den betroffenen Gemeinden zugemutet mit der Folge, daß ihre finanzielle Situation in der Zwischenzeit teilweise besorgniserregend geworden ist²⁾. Diese Verteilung der Lasten steht in keinem Verhältnis zu der Aufteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen dem Staat und den Gemeinden und zu der überörtlichen Funktion der villes nouvelles.

Anders als die grands ensembles und die Z.U.P., die ausschließlich die aus dem Wachsen der Städte entstandenen Probleme lösen sollten, haben die villes nouvelles eine überörtliche Funktion im Rahmen des aménagement du territoire. Es kann den mehr oder weniger durch Zufall betroffenen Gemeinden daher nicht zugemutet werden, die Hauptlast bei der Entwicklung dieser Vorhaben von regionaler und nationaler Bedeutung zu tragen. Zwar bemüht sich die Pariser Region, die Gemeinden von einem Teil der finanziellen Bürde zu entlasten³⁾, die Finanzausstattung der fran-

- 1) Bis Ende 1976 hat der französische Staat insges. 3 491,708 Mio.Frs. für die villes nouvelles aufgewendet, Bilan des villes nouvelles, VI S.1
- 2) Chauvin stellte vor dem Sénat fest, daß die Errichtung von neuen Städten in anderen Ländern mit weitaus geringerer finanzieller Beteiligung der Gemeinden und Gebietskörperschaften als in Frankreich erfolgt, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1369
- 3) Das gilt beispielsweise für den Kommunalanteil an den Kosten für Erschließungsstraßen 1.Ordnung, s. dazu oben S.305

zösischen Regionen ist jedoch zu gering, damit sie sich in bedeutenderem Umfang am Prozeß der Entwicklung der villes nouvelles beteiligen könnten. Das gilt auch für die noch relativ gut ausgestattete Pariser Region¹⁾.

In erster Linie ist daher der französische Staat aufgerufen, seine Verantwortung auch in finanzieller Hinsicht zu übernehmen. Es grenzt schon fast an Zynismus, wenn der zuständige Minister gegenüber dem Verlangen, zum Abbau der Haushaltslücken des établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre beizutragen²⁾, die Lokalvertreter darauf verweist, daß sie es ja selbst seien, die im conseil d'administration den Haushalt dieses Organismus verabschiedet hätten³⁾.

Obwohl die Politik der villes nouvelles vom Staat in die Wege geleitet worden ist und er die Entscheidung über die Errichtung jeder einzelnen der neun villes nouvelles vollkommen eigenständig getroffen hat, hat er es unterlassen, auch einen Verfahrensablauf zu konzipieren, der ihm die gesamte finanzielle Verantwortung zugewiesen hätte⁴⁾. Diese Tatsache wiegt umso schwerer, als sich der Staat auch während der gesamten Dauer der Errichtung

1) Der finanzielle Beitrag der Pariser Region zum Bau der villes nouvelles wird zumindest von einem Teil der Mitglieder in den Beschlußorganen dieser Region für zu hoch gehalten, vgl. Griotteray, Pas d'engagement sans bilan, Le Monde 7 juin 1977, 17; Bonnefous, Réviser une erreur, Le Monde 7 juin 1977, 17

2) Vgl. Le Monde 16 novembre 1977, 36

3) Le Monde 19 novembre 1977, 42

4) Vgl. Deloeil, L'expérience française des villes nouvelles, Local finance, octobre 1974, 29; Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor n° 12 (décembre 1975), 7

der villes nouvelles eine entscheidende Einflußnahme vorbehalten hat¹⁾. Diese Einflußnahme im Bereich der villes nouvelles ist allerdings lediglich Ausdruck einer allgemeinen Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des Städtebaus, die den Staat gegenüber den Gemeinden privilegiert und die kommunale Selbstverwaltung erheblich beeinträchtigt²⁾. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Einflußnahme, die dem Staat bei der Gewährung der Zuschüsse für kommunale Vorhaben zukommt, ferner die trotz einiger Korrekturen nach wie vor bestimmende Rolle staatlicher Behörden bei der Ausarbeitung der Bauleitpläne und im Z.A.C.-Verfahren und auch die Kontrolle, die der Staat bei der Entwicklung der villes nouvelles über die Konstruktion der établissements publics d'aménagement ausübt.

Die finanziellen Vergünstigungen, die den Gemeinden und ihren Verbänden zugestanden werden, sind angesichts des Umfangs der zu bewältigenden Aufgaben zu bruchstückhaft und unzureichend³⁾. Im wesentlichen erfolgt die Errichtung

- 1) So auch Brissy, Les villes nouvelles, S.219; Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975) 79; Vieille, La bataille des Rives de l'Etang de Berre, in: Aménagement du territoire et développement régional, Bd.7 (1974), S.384
- 2) Nach Jobert, La planification urbaine européenne en changement, B.I.I.A.P. 1976, 487 f., sind die villes nouvelles nur ein Beispiel dafür, daß die Unterscheidung zwischen örtlichen und nationalen Angelegenheiten ("affaires locales" und "affaires nationales") durchbrochen und die gemeindliche Selbstverwaltung angegriffen ist; s. auch Vivre ensemble, Bd.1, S.163; Jegouzo auf einem Kolloquium in Fontevraud, mitgeteilt von Lenoir, Vers de nouvelles communautés territoriales, R.A. 1977, 406
- 3) Merlin, Villes nouvelles, N.E.D. n° 4286-4288 (3 mai 1976), 43; Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1973), S.99; Morand, Statut, J.C.P.1971.I. 2420, n° 24

der villes nouvelles, insbesondere im finanziellen Bereich, nach den Regeln und dem Verfahren, das auch für kleinere Entwicklungsmaßnahmen gilt und lediglich eine Fortentwicklung der dem Z.U.P.-Regime entstammenden Regelungen darstellt.

Eine Folge der schlechten Finanzausstattung der Gemeindeverbände ist, daß sie in bedeutendem Umfang zur Aufnahme von Krediten gezwungen sind und ihre Verschuldung entsprechend hoch ist¹⁾. Teilweise haben sich auch Defizite in den Verwaltungshaushalten der Gemeindeverbände ergeben, die mit Mitteln des Staatshaushaltes oder der Pariser Region ausgeglichen werden müssen²⁾. Insbesondere die S.C.A. von Evry und Isle d'Abeau haben bedeutende Fehlbeträge in ihren Verwaltungshaushalten zu verzeichnen³⁾.

Neben der Last der den Gemeindeverbänden obliegenden Aufgaben ist in Evry allerdings auch die verfehlte Politik der Auswahl der Gemeinden, die sich im dortigen S.C.A. zusammenschließen sollten, für die schlechte Finanzlage verantwortlich. Um nämlich den Beitritt der ins Auge gefaßten Gemeinden zu dem S.C.A. für diese attraktiv zu machen, war von vornherein vorgesehen, einen bedeutenden Teil der zu erschließenden Grundstücke von der Z.A.N. aus-

- 1) Die Verschuldung der Gemeindeverbände belief sich 1976 allein in der Pariser Region auf 500 Mio. Frs., Salmon-Legagneur, Les villes nouvelles, enjeu financier ou enjeu humain?, Promotions n° 99, 49
- 2) Zu den Defiziten im Verwaltungshaushalt der Gemeinschaftsorganismen s. Bilan des villes nouvelles, IX. S.2 f.; Maurice, Structures administratives, Promotions n° 99, 30; vgl. auch Maze, Les villes nouvelles en quête de démocratie, R.P.P. n° 859 (décembre 1975), 82; die Pariser Region hat in den Jahren 1975 und 1976 zum Ausgleich der Haushaltsdefizite der S.C.A. 10,6 bzw. 12,5 Mio. Frs. aufgewendet, Bonnefous, J.O. Déb.Sèn., séance du 16 juin 1977, p.1363
- 3) Vgl. Bilan des villes nouvelles, IX S.2 f.; Auboyneau, Les villes nouvelles, Revue du trésor n° 12 (décembre 1975), 8 f.

zuklammern. Auf diese Weise liegen 5/6 der Gewerbegebiete und in der Gemeinde Bondoufle die Gesamtheit der neuerbauten Wohnungen außerhalb der Z.A.N.. Damit fließen die Steuereinnahmen zum größten Teil den Gemeinden und nicht dem S.C.A. zu, das die Ausgaben fast ausschließlich allein zu tätigen hat¹⁾.

Eine Erhöhung der kommunalen Steuerlastquote kann zum Ausgleich der Haushalte der Gemeindeverbände auch nur begrenzt in Betracht kommen. Zwar liegt die Steuerlast in den villes nouvelles in einigen Fällen niedriger als in anderen Städten gleicher Größenordnung²⁾, ihrer Erhöhung sind jedoch Grenzen gesetzt, damit potentielle Interessenten an den villes nouvelles nicht wegen der Höhe der Abgaben abgeschreckt werden³⁾. Einige S.C.A. weigern sich daher, die Steuerzahler für die Versäumnisse des Staates aufkommen zu lassen und die Kommunalabgaben zu erhöhen⁴⁾.

Eine erhebliche Verschuldung ist auch bei den établissements public d'aménagement festzustellen. Zum 31. Dezember 1976 belief sie sich auf insgesamt 994 Mio. Frs., davon allein 857 Mio. Frs. für die fünf E.P.A. der Pariser Region. Die bedeutendste Verschuldung lastet mit 299,1 Mio. Frs. auf den E.P.A. von Marne-la-Vallée, wo die

- 1) Vgl. dazu Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1322
- 2) Maurice, Structures administratives, Promotions n° 99 30; zur Belastung der Haushalte in den villes nouvelles s.Bilan des villes nouvelles, IX S.5
- 3) Vgl. dazu Molle, Des financements nouveaux pour des cités nouvelles, Le Monde 23 mars 1976, 28
- 4) So z.B. Marne-la-Vallée, Le Monde 2 août 1977, 7, und Isle-d'Abeau, Le Monde 18-19 septembre 1977, 19

fehlende Außenanbindung und die Blockierung der Baugenehmigungen zu erheblichen Verzögerungen beim Verkauf der erschlossenen Grundstücke geführt haben¹⁾. Auch hier mußte der Staat zum Ausgleich der Haushalte Budgetmittel einsetzen²⁾. Allerdings erwartet man, daß die Haushalte der E.P.A. in den villes nouvelles in der Endphase ihrer Entwicklung wegen der ansteigenden Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken ausgeglichen werden können³⁾.

Die in finanzieller Hinsicht von einer spürbaren Zurückhaltung geprägte Haltung des Staates gegenüber den Entwicklungsaufgaben in den villes nouvelles wird von den betroffenen S.C.A. in der Zwischenzeit so interpretiert, daß zu befürchten sei, daß sich der Staat von den villes nouvelles, die er einmal in autoritärer Weise den Gebietskörperschaften aufoktroyiert habe, gänzlich zurückziehe⁴⁾.

5.3. Zukunftsperspektiven

Trotz der erheblichen Verzögerungen, die bei der Errichtung der villes nouvelles zu verzeichnen sind, muß die Realität dieser Städte heute anerkannt werden⁵⁾. Selbst die po-

- 1) Bilan des villes nouvelles, VIII S.47; vgl. auch Salmon-Legagneur, Les villes nouvelles, enjeu financier ou enjeu humain?, Promotions n° 99, 49; Arbeitsgruppe beim district de la région parisienne, Le Monde 9 décembre 1975, 14
- 2) Insgesamt wurden bis Ende 1976 158 Mio. Frs. dafür aufgewendet, Bilan des villes nouvelles, VIII S.18 ff. und eigene Berechnungen
- 3) Vgl. Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1977), J.O. Doc.adm. 2 juillet 1977, p.1322
- 4) So Äußerungen auf dem letzten Kongreß der S.C.A. vom 7./8. Oktober 1977 in Isle-d'Abeau, Le Monde 12 octobre 1977, 36
- 5) Vgl. Minister Fourcade, J.O. Déb.Sén., séance du 16 juin 1977, p.1370; Mayet, Villes nouvelles et politique urbaine, T.P.E. n° 41 (octobre-décembre 1976), 22

litische Opposition, die vor allem die mit erheblichen Demokratiedefiziten behaftete Entstehungsweise der villes nouvelles rügt, hat dieses Faktum anerkannt¹⁾.

Die wirtschaftliche Krise, die Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung, die strukturellen Mängel, örtliche Schwierigkeiten sowie die schwankende Haltung der französischen Regierung haben die villes nouvelles jedoch in eine ernsthafte Krise gebracht. Es besteht die Gefahr, daß diese Städte Torsos bleiben, die nicht in der Lage sind, ihre ursprüngliche Aufgabe der Strukturierung der größten französischen Ballungszentren zu erfüllen. Solange Konkurrenzprojekte in den großen Agglomerationen unkontrolliert entstehen können, ist es den villes nouvelles nicht möglich, ihre raumordnerische Funktion wahrzunehmen²⁾. Seit der Inangriffnahme der Politik der villes nouvelles ist der Zersiedlungsprozeß allerdings bereits so weit vorangeschritten, daß das vollständige Zusammenwachsen der Siedlungen und das Verschwinden der Grüngürtel nur noch schwer zu verhindern sein dürfte. Angesichts der bisherigen Erfahrungen erscheint es auch wenig realistisch, davon auszugehen, daß den villes nouvelles von der Regierung, den regionalen und lokalen Instanzen in den nächsten zehn Jahren die erforderliche absolute Priorität auch tatsächlich zuerkannt wird.

1) Vgl. Vivien, Pour des villes nouvelles différentes, Promotions n° 99, 42; Urbanet, Villes Nouvelles! L'opinion des communistes, Promotions n° 99, 44

2) Besnard-Bernadac, Etat de réalisation des villes nouvelles, Promotions n° 99, 121, fordert eine "discipline régionale" zugunsten der villes nouvelles

Die Aufgabe der nächsten Jahre wird es sein, das Begonnene bei relativ bescheidenen Wachstumserwartungen zu einem Abschluß zu bringen. Es muß dafür gesorgt werden, daß aus den verschiedenen in Angriff genommenen Einzelelementen auch ohne einen zu erwartenden bedeutenden Zuwachs eine Einheit wird. Es darf den Bewohnern der villes nouvelles nicht zugemutet werden, erst einmal mit wohlklingenden Versprechungen von verbesserten Lebensbedingungen dazu gebracht zu werden, das Wagnis des Wohnens in einer ville nouvelle auf sich zu nehmen, ohne daß diesen Erwartungen bis zu einem gewissen Grad auch tatsächlich entsprochen wird¹⁾.

Im politisch-administrativen Bereich läßt sich die Neuregelung der kommunalverfassungsrechtlichen Fragen nicht weiter aufschieben. Die villes nouvelles müssen möglichst bald in ein normales Regime übergeleitet werden, um die erheblichen Demokratiedefizite bei der Verwaltung dieser Gebilde auszugleichen²⁾. Des weiteren wird die Regierung nicht mehr lange einer grundsätzlichen Regelung der Finanzen der Gemeindeverbände und établissements publics ausweichen können. Die niedrigeren Wachstumserwartungen beeinflussen auch die Grundlagen der Verschuldung dieser Organismen. Insbesondere die Gemeindeverbände werden nicht in der Lage sein, ihren finanziellen Verpflichtungen

1) Vgl. Rapport sur les villes nouvelles (VI^e Plan), S.11

2) Neuerdings setzt sich der ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire Icard für eine Rückkehr zum allgemein geltenden Kommunalrecht ein, Le Monde 16 novembre 1977, 36

nachzukommen, solange bei niedrigeren Einwohnerzahlen und einer geringeren Anzahl von Gewerbebetrieben die nötigen Steuereinnahmen ausbleiben. Die Hilfe des Staates ist daher unausweichlich, damit die Gemeinden nicht die Opfer einer in ihrer Grundidee richtigen, aber in der Ausführung mit bedeutenden Mängeln behafteten Politik der villes nouvelles werden¹⁾.

1) Zur Charakterisierung der den Behörden bei Errichtung der villes nouvelles zur Verfügung stehenden Handhaben s. Hourticq, Les agglomérations nouvelles, R.A. 1971, 329: "... l'obligation d'organiser la vie quotidienne des habitants de la nouvelle collectivité avec des instruments législatifs et réglementaires qui, bien que perfectionnés à plusieurs reprises, ont été forgés pour Clochemerle."

LEBENS LAUF

Am 30. Dezember 1947 wurde ich in Saarlouis/Saar als Sohn des Ernst Schilly und seiner Ehefrau Anita geb. Menneking geboren. Von 1954 bis 1966 besuchte ich die Volksschule und das Staatliche Ludwigsgymnasium in Saarbrücken, an dem ich auch das Abitur ablegte. Von Januar 1967 bis Dezember 1968 leistete ich meinen Wehrdienst ab.

Von 1969 bis 1973 studierte ich 8 Semester Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg und Saarbrücken. Nach dem 1. Staatsexamen nahm ich den Referendardienst beim Oberlandesgericht in Saarbrücken auf. 1975 unterbrach ich den Referendardienst für ein halbes Jahr, um mit einem Stipendium der französischen Regierung in Paris das Material für die Dissertation zusammenzustellen. Anschließend nahm ich den Referendardienst wieder auf und legte im November 1976 das 2. Staatsexamen ab.

Von Oktober 1972 bis September 1974 und von Oktober 1976 bis Mai 1978 war ich wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäisches Recht der Universität des Saarlandes. Ab Juni 1978 war ich zwei Jahre lang beim Bundesminister für Wirtschaft tätig; seit Mai 1980 bin ich als Regierungsobererrat beim saarländischen Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft beschäftigt.

Seit Mai 1979 bin ich mit Almuth Schilly geb. Hasse verheiratet.

Druck: D. Gräbner, 8602 Altendorf - Tel. 09545/8791